

# VU Research Portal

## Legitimatie en verankering, uitdagingen voor de maatschappelijke ondernemer

Minderman, G.D.

2008

[Link to publication in VU Research Portal](#)

### ***citation for published version (APA)***

Minderman, G. D. (2008). *Legitimatie en verankering, uitdagingen voor de maatschappelijke ondernemer*. (Zijlstra Reeks; No. 1). Zijlstra Center.

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

### **E-mail address:**

[vuresearchportal.ub@vu.nl](mailto:vuresearchportal.ub@vu.nl)

# **Legitimatatie & Verankering**

Uitdagingen voor de maatschappelijke ondernemer

Goos Minderman

# Legitimatie & Verankering

Uitdagingen voor de maatschappelijke ondernemer

De VU public controllingreeks is een uitgave van de postgraduate opleiding tot controller in de publieke en non-profitsector van de Vrije Universiteit Amsterdam, kamer 2A19, De Boelelaan 1105, 1081 HV Amsterdam.

© Vrije Universiteit Amsterdam & G.D. Minderman, 2008.

ISBN: 978-90-812984-1-4

NUR: 782, 800

Alle rechten voorbehouden. Alle auteursrechten en databankrechten van deze uitgave worden uitdrukkelijk voorbehouden. Deze rechten berusten bij de Vrije Universiteit te Amsterdam.

Rede in verkorte vorm uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar Public Governance and Public Law aan de Faculteit der Economische Wetenschappen en Bedrijfskunde van de Vrije Universiteit Amsterdam op 10 april 2008.

Goos Minderman

## Inhoudsopgave

1.	Inleiding, samenvatting en leeswijzer .....	7
2.	De compositie van het Nederlandse middenveld .....	15
3.	Governance en de gevolgen daarvan.....	23
4.	Maatschappelijk ondernemen.....	37
5.	Kanttekeningen en voorwaarden voor maatschappelijk ondernemen.....	43
6.	De proeve .....	49
7.	Conclusies en uitdagingen.....	59
8.	Dankzegging.....	65
	Literatuurlijst.....	69

# 1

## Inleiding, samenvatting en leeswijzer

Mijnheer de rector magnificus,  
Dames en heren zeer geachte toehoorders,

*“Majesteit!*

*Het doel van dit rekest is alleen om uwe majesteit, eerbiediglijk te verzoeken, nevensgaande belangrijke staatsfinanciële documenten aan Zijne Excellentie de heere Minister van Financiën goedgunstig ter hand te willen stellen; want de Tweede Kamer der Staten Generaal deponeert alle belangrijke stukken ter Griffie (...) zodat ik het regt heb om onze volksvertegenwoordigers van Traagheid en Onkunde door werkeloosheid bewezen, te kunnen beschuldigen.*

*De dag van heden zal mijn uitmuntendste de heerlijkste dag mijns 61-jarige loopbaans zijn: namelijk de ontwerper te zijn ener wonderbaarlijke ontdekking van een altijd-durend staatsfinancieel kompas, gebaseerd op onwrikbare, regelmatige en evenredige grondbeginselen.”*

De auteur van dit in 1841 uitgegeven rekest tot de Koning ontwikkelt hierna een eeuwigdurend staatsfinancieel kompas, overigens niet zonder humor: *“Mijnen arbeid met Italiaans boekhouden en rekenkunde beginnende, ware vruchteloos. Om hierin te voorzien bezigde ik dobbelstenen en speelkaarten.”* De auteur concludeert dan uiteindelijk tot een berekeningsmethodiek waarin het aantal overheidsdienaren, al dan niet vermenigvuldigd met hun tractementen in een vaste verhouding komt te staan tot de bevolkingsomvang. Zijn conclusie was dat er in 1842 ongeveer 400.000 gulden bezuinigd kan worden op de burgerlijke ambtenaren daar hij uitgaat van een vaste verhouding van 8 ambtenaren op iedere 1000 inwoners.

De eigenwijze toon, de onbegrijpelijke calculaties, de beperkte affiniteit met boekhouden en het onderwerp van het rekest doen automatisch vermoeden dat ik mij verwant voel met deze auteur. Wij delen blijkbaar de passie voor hetzelfde beleidsterrein, maar ik moet mij als oud-volksvertegenwoordiger én wetenschapper zéér ver distantiëren van de ‘wonderbaren eeuwigdurende kompassen’. Ook al doet dat wellicht pijn in de familie<sup>1</sup>.

Wat ik wél deel, is het feit dat het heden een van de uitmuntendste dagen is omdat ik u, weliswaar niet de Koning (maar toch), mag uitleggen wat op het gebied van de maatschappelijke onderneming als alternatief van staatssturing essentieel is. Daarmee sluit ik aan op het streven van mijn naamgenoot naar vermindering van de rijksoverheid, maar daar houdt, zoals gezegd, de vergelijking op.

### Korte inhoud van het betoog

Het Nederlandse middenveld krijgt steeds meer bevoegdheden omdat de centrale overheid terugtreedt. Deze nieuwe bevoegdheden betekenen echter niet dat de non-profit

organisaties vrijer zijn geworden: zij verwisselen hun afhankelijkheid van de overheid voor een afhankelijkheid van hun maatschappelijke partners, die niet minder kritisch maar hopelijk wel minder bureaucratisch zijn. Deze onderlinge maatschappelijke verankering van organisaties is een proces met risico's, omdat die aanleiding kan zijn tot veel ondoorzichtige netwerken en ongewenste machtsconcentraties. Het middenveld moet op zoek naar nieuwe heldere samenwerkingsverbanden waardoor men zich op verantwoorde wijze daadwerkelijk kan verzelfstandigen van de overheid. Helderheid scheppen in de ondoorzichtigheid en het ontwikkelen van nieuwe legitimatienormen zijn de twee bouwstenen van de maatschappelijke onderneming.

Het oplossen van lokale, regionale en ook nationale maatschappelijke problemen vraagt om nieuwe oplossingen op het niveau van organisaties en instellingen in het veld of de lokale samenleving. Die organisaties doen dat als gevolg van de terugtrekkende overheid steeds minder als taakuitvoerder van overheidswege. Veel organisaties zijn echter verslaafd gebleken aan de legitimatie door de overheid. In het onderwijs was het Rijk soms betrokken bij de oprichting van instellingen of fusies daarvan, nam zij veel interne beslissingen (zoals in de gedetailleerde Londo-systematiek voor het materieelbeheer van het basisonderwijs), regelde arbeidsvoorwaarden, lestabellen, curricula en eindtermen, formatie, bestuursomvang en bestuurssalarissen, en gaf uiteindelijk aan de juiste toepassing van die normen kwijting en goedkeuring via het in het juiste format ingevulde jaarverslag. Deze situatie behoort tot het verleden. Scholen en andere non-profitorganisaties in het veld worden steeds minder door wet en overheid gelegitimeerd. Zij zijn evenmin door de markt gelegitimeerd. Om zelfstandig te kunnen opereren in het veld van de maatschappelijke voorzieningen hebben zij wel draagvlak, legitimatie en verankering nodig. De vraag is hoe die verankering plaatsvindt en waar die legitimatie vandaan komt. In mijn betoog zijn de (professionele) samenwerkingspartners daarbij essentieel: verankering is het proces van wederzijdse afhankelijkheid van samenwerkings-

1. Mindermann, H., Ontdekking van een kunstmatigen en wonderbaren kompas of wegwijzer der staatsfinanciële betrekkingen dewelke bestaan tussen een constitutioneel gouvernement en de natie, Uitgegeven rekest in eigen beheer, 23 september 1841 te Amsterdam (bron: Koninklijke bibliotheek Den Haag).

partners in het middenveld, waarbij men soms over de grenzen van de eigen kerntaak heen samenwerkt aan de gezamenlijke oplossing van maatschappelijke problemen of thema's. De activiteiten van de samenwerkingspartners of stakeholders 'raken meer aan elkaar' en raken op deze wijze meer met elkaar verbonden, ook al hebben zij soms tegengestelde belangen. Toch moeten maatschappelijke organisaties die verschillen overwinnen omdat uit hun onderlinge mogelijkheid om maatschappelijke diensten te verlenen en maatschappelijke problemen op te lossen hun legitimatie voortvloeit. Het is een ingewikkeld proces in een – zo mogelijk – nog complexer middenveld. Ondoorzichtigheid, kartelachtige afspraken en allerlei andere mechanismen liggen op de loer. Om die te voorkomen liggen er voor vele actoren uitdagingen in het verschiet: dat geldt voor de overheid en de instellingen maar ook de controller van die instellingen; deze laatste heeft daarbij een belangrijke rol.

Het is van belang dat – nu we op een moment zijn gekomen dat we nieuwe wegen moeten vinden – niet de overheid de leiding neemt maar de instellingen zelf. Als zij daarin de komende jaren niet slagen, kan de overheid altijd nog met nieuwe normatieve wetgeving komen. De zogenaamde Proeve van een wetsontwerp op de maatschappelijke onderneming kan voorlopig de kast in. De overheid moet echter op korte termijn wel voorwaardenscheppende wetgeving realiseren ten aanzien van het bevorderen van transparantie en maatschappelijke ordening. Een gewijzigd voorstel omtrent de maatschappelijke onderneming zou in de toekomst nodig kunnen zijn als het middenveld er niet in slaagt om de eigen omslag te maken.

Kortom: er is thans geen behoefte aan een rechtsvorm doch aan legitimatienorm. Voor succesvol maatschappelijk ondernemerschap is het nodig dat maatschappelijke verankering in het middenveld op een verantwoorde manier plaatsvindt. In de sfeer van wetgeving zijn andere zaken noodzakelijker dan de huidige proeve.

## Leeswijzer

Om u door de argumentatie van dit standpunt te geleiden, is mijn betoog als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 schets ik een beeld van het middenveld vanuit een juridisch perspectief, maar probeer hierbij tevens een brug te slaan naar bestuurskundige en bedrijfseconomische thema's als sturing, strategie, financiering, managementcontrol en organisatie-inrichting.

In hoofdstuk 3 beantwoord ik de vraag waar die waargenomen versterking van dat middenveld vandaan komt. Ik ga daarbij in op de ontwikkeling die governance wordt genoemd en schets de consequenties daarvan voor het middenveld.

Blijkbaar is thans het *momentum* in de tijd gekomen om te denken aan nieuwe vormen, veranderingen en nieuwe wetstrajecten. De term 'maatschappelijk ondernemen' is daarvoor in zwang gekomen en ik probeer die terminologie in hoofdstuk 4 te duiden. De noodzakelijke voorwaarden om de governancebeweging te laten slagen (te weten de bijdrage aan het oplossen van maatschappelijke problemen) is het onderwerp van hoofdstuk 5. Ik ontkom er niet aan om aandacht te schenken aan de voorliggende proeve van de wet op de maatschappelijke onderneming. Dat doe ik in hoofdstuk 6.

In hoofdstuk 7 trek ik enkele conclusies door uitdagingen te formuleren voor de nieuwe actoren op dit speelveld.

### Een paar opmerkingen vooraf

In dit betoog zal de term ‘middenveld’ regelmatig worden gebruikt. Een definitie van die term laat ik bewust achterwege omdat die definiëring op zichzelf reeds een lange discussie zou kunnen uitlokken. Duidelijk is dat de kern wordt gevormd door de stichtingen en verenigingen in de sectoren van het onderwijs, welzijn, zorg, arbeidsvoorziening, volkshuisvesting en cultuur. Duidelijk is ook dat het moeilijk is om scherpe grenzen te trekken. Niet alle stichtingen vallen eronder, alleen die met een maatschappelijke taak: administratiekantoren vallen er buiten. De vraag in hoeverre bijvoorbeeld sportverenigingen eronder vallen laat ik onbeantwoord.

Tussen middensector en overheid bestaat een grijs gebied: er zijn private rechtspersonen met openbaar gezag en overheidsdiensten die op grote afstand van de overheid zelfstandig deelnemen aan het maatschappelijke middenveld. De grens tussen middenveld en bedrijfsleven is evenmin helder te trekken: commerciële APK-stations en agrarische bedrijven met een taak op het gebied van natuur & milieu zouden in beide categorieën kunnen passen. Ik kom op deze grensproblematiek terug in hoofdstuk 2. Met de term ‘middenveld’ wordt in overwegende mate de non-profitsector met maatschappelijke activiteiten bedoeld, maar ook die omschrijving betreft een niet-homogene groep van formele en informele organisaties met verschillende doelstellingen en belangen. De Nederlandse institutionele structuur van het middenveld is immers zeer divers (WRR 2004b). In hoofdstuk 2 zal ik aangeven welke wereld tussen overheid en markt als middenveld wordt gezien.

Het is van belang te weten dat het vertrekpunt van het referentiekader een juridische is. De uitdaging van dit betoog is echter om de samenwerking met economen, politicologen, bestuurskundigen en andere sociale wetenschappers zichtbaar en voor de toekomst mogelijk te maken in een stuk waaruit de multidisciplinariteit van het vraagstuk blijkt.

Ik hecht er daarbij aan om ontwikkelingen te duiden aan de hand van verschuivende bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Ons staats- en administratiefrecht leert ons de bronnen van bevoegdheden: attributie, delegatie en mandaat (Burkens e.a., 2006). De terugtrekkende centrale overheid draagt bevoegdheden over aan anderen, waardoor de ministeriële verantwoordelijkheid wordt beperkt en de plicht tot het afleggen van verantwoording wordt verplaatst naar die organen en instellingen die de bevoegdheden hebben overgedragen gekregen. Verzelfstandiging, decentralisatie, autonomievergroting, privatisering zijn verschuivingen van bevoegdheden, verantwoordelijkheden en verantwoordingsplichten. Wie verantwoordelijk is, moet zich daarover ten opzicht van anderen (de staat, het publiek, de partners of de gebruikers) verantwoorden. Deze trits – bevoegdheid, verantwoordelijkheid en verantwoordingsplicht – is op zichzelf al een actueel onderwerp in vele wetenschappen.



# 2

## De compositie van het Nederlandse middenveld

### Inleiding

In dit hoofdstuk staat de beschrijving van de complexiteit van het middenveld centraal. De complexiteit is vooralsnog een institutioneel gegeven waarbinnen het maatschappelijk ondernemen tot ontwikkeling is gekomen of zal moeten komen.

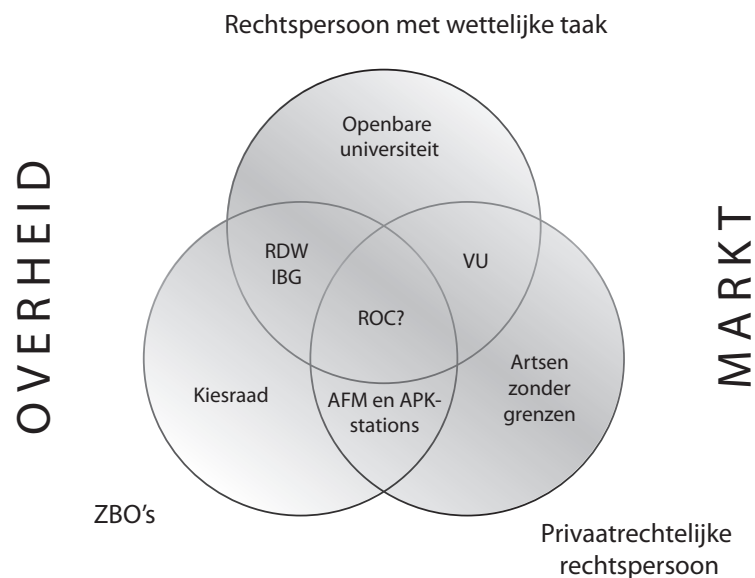
### Onbevredigend organisatierecht

Wie het organisatierecht van het middenveld bestudeert, komt al gauw tot de conclusie dat er weinig helderheid bestaat ten aanzien van het gebruik van rechtsvormen in de schemerzone tussen publiek en privaat. Dit is – in de woorden van Scheltema (2007) – onbevredigend. Veel instellingen in het middenveld komen voort uit particulier initiatief: scholen, ziekenhuizen en woningbouwverenigingen zijn ontstaan uit lokale of regionale initiatieven, ook op basis van denominatie (verzuiling). In de jaren zestig en zeventig heeft de centrale overheid door middel van financiering en regelgeving veel bevoegdheden naar zich toe getrokken. In de daarop volgende decennia zijn deze met horten en stoten, soms blazend en zuigend tegelijk, weer gedeeltelijk en per sector en per tijdsgewricht verschillend gedecentraliseerd: een zogenaamde ‘adhocra-

tie' (Gregory, 2003). Zo kenmerken de jaren tachtig zich bijvoorbeeld door privatisering. Later werden publiekrechtelijke verzelfstandigingsvormen populair, om in de jaren daarna agentschappen binnen de ministeriële verantwoordelijkheid te creëren. Het middenveld heeft daardoor een turbulente geschiedenis achter de rug, zowel ten aanzien van het eigen ontstaan als ook in de verhouding tot de overheid.

Het middenveld is erg ondoorzichtig geworden doordat heldere onderscheidende criteria ontbreken van begrippen als zelfstandig bestuursorgaan (zbo), rechtspersoon wettelijke taak (rwt), rechtspersoon publieke taak en privaatrechtelijke rechtspersoon. In het door Kummeling e.a. (1999) samengestelde venndiagram blijkt dat veel instellingen – tussen markt en overheid – in meerdere deelverzamelingen passen en er van enige stelselmatigheid eigenlijk geen sprake is.

*Figuur 1. Indeling middenveld naar juridische kwaliteit*  
(Venndiagram van H.R.B.M Kummeling., A.P.W. Duijkersloot, G.D. Minderman, J.A. van Schagen en S.E. Zijlstra in *Verkenningen van verantwoordelijkheid*, Deventer 1999, p. 26.)



Afkortingen:

AFM: Stichting Autoriteit Financiële Markten

IBG: Informatiebeheergroep te Groningen

NMa: Nederlandse Mededingingsautoriteit

RDW: Rijksdienst voor het Wegverkeer

ROC: Regionaal OpleidingsCentrum

Dit venndiagram geeft het aan dat er zelfstandige bestuursorganen (zbo's) zijn die rechtspersoonlijkheid hebben (bijvoorbeeld de Rijksdienst Wegverkeer) alsook zbo's zonder een dergelijke mogelijkheid tot zelfstandig opereren in het handelsverkeer, ten laste van een eigen vermogen (Kiesraad, Nederlandse Mededingingsautoriteit). Een aantal zelfstandige bestuursorganen met rechtspersoonlijkheid heeft die gekregen krachtens een daartoe strekkende wetsbepaling (Informatie Beheergroep) en deze organen zijn dus tevens rechtspersoon met een wettelijke taak. Een ander deel van de zbo's ontleent hun rechtspersoonlijkheid aan het feit dat zij privaatrechtelijke oorsprong hebben en dus krachtens het Burgerlijk Wetboek rechtspersoonlijkheid hebben (stichting Autoriteit Financiële Markten, de vele APK-bedrijven). De vraag of een stichtingsbestuur kan worden aangemerkt als bestuursorgaan naar publiekrecht is afhankelijk van de vraag of de jurisprudentie vast houdt aan de stelling dat uit een publieke taak ook een publieke bevoegdheid kan voortvloeien (Groeneveld-Louwerse, 2004). Naast de zelfstandige bestuursorganen bestaan er rechtspersonen die krachtens publiekrecht zijn opgericht en een wettelijke taak tot uitvoering van een publieke taak hebben opgedragen (zoals bijvoorbeeld openbare universiteiten die hun wettelijke taak ontleen aan de Wet op het Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek, de WHW). Zoals aangegeven zijn er ook nog instellingen die krachtens privaatrecht zijn opgericht en een wettelijke taak opgedragen hebben gekregen, bijvoorbeeld op basis van een aanwijzing of een bijzondere regeling. In de non-profitsector zijn stichtingen en verenigingen populaire rechtsvormen: vrijwel het gehele hoger beroepsonderwijs kan men in deze groep plaatsen.

Een overheidsstichting bestaat wettelijk niet. Schroten gebruikt deze term voor een stichting waarbij de overheid het bestuur benoemt (Schroten, 2000). Ik meen dat we niet mee moeten gaan met deze begripsvervuiling en onderstreep het spreken van de ‘door de overheid gefaciliteerde of bestuurse stichtingen en verenigingen’ zoals terug te vinden bij Groeneveld-Louwerse (2004).

Uiteraard zijn er in het middenveld ook nog instellingen actief die geen wettelijke taak hebben gekregen maar wel maatschappelijke taken uitoefenen en in een privaatrechtelijke rechtsvorm gegoten zijn. Zo kan men de collectiefonds en charitatieve organisaties in die cirkel plaatsen.

Tot slot kan men aan de hand van het venndiagram van mening zijn dat er organisaties zijn die én rechtspersoonlijkheid hebben, én een wettelijke taak en bovendien nog beschikkende bevoegdheid hebben (openbaar gezag uit art 1 lid 1 Awb) en dus een bestuursorgaan zijn. Men zou, met een bepaalde interpretatie van inburgeringstaken, de Regionale OpleidingenCentra (ROC's) zo kunnen beschouwen.

Nu de begrippen van de verschillende organisatievormen als zbo of rwt niet gedefinieerd zijn, liggen misverstanden en spraakverwarring om de hoek. De in 2007 van kracht geworden Kaderwet zelfstandige bestuursorganen bepaalt wel de instellingen (met naam en toenaam) die onder de wet vallen, maar definieert *de term* niet. Zijn scholen zbo's? Men zou kunnen menen dat zij vanwege hun beschikkingsbevoegdheid (de diplomering) openbaar gezag uitoefenen, maar maatschappelijk worden de scholen niet als onderdeel van de overheid gezien en worden zij dus ook uitgezonderd van de desbetreffende regelgeving.

De aanduiding van ‘rwt’ is afkomstig uit de Comptabiliteitswet, maar ontbeert nadere definiëring. Artikel 91 lid 1 onder d Comptabiliteitswet 2001 geeft aan dat de Algemene Rekenkamer bevoegd is tot onderzoek bij rwt's. Teneinde een maximaal ruime bevoegd-

heid te hebben duidt de Algemene Rekenkamer iedere rechtspersoonlijkheid bezittende organisatie die gemeenschapsgeld ontvangt tot een rechtspersoon met een wettelijke taak. De vraag is uiteraard of de geldstroom, de maatschappelijke taak of de rechtsvorm leidend zou moeten zijn bij het bepalen van de bevoegdheid van de Rekenkamer.

### *Inrichting, toezicht en financiering*

De positionering van instellingen in het venndiagram heeft gevolgen voor de dagelijkse praktijk op de terreinen van inrichting, toezicht en financiering.

Ten aanzien van *de inrichting* – het instellen van organen binnen een instelling – geldt dat specifieke publiekrechtelijke instellingen worden ingericht bij wet. De WHW voorziet voor de openbare universiteiten in een college van bestuur, een raad van toezicht, een universiteitsraad e.d. Zo worden telkens op specifieke wijze organisaties ingericht. Met de aanvaarding van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen is enige helderheid gekomen, het dwingende palet van deze wet is echter dermate zwak dat de diversiteit nog niet is opgeheven<sup>2</sup>. Feit is echter dat publiekrechtelijke instellingen hun eigen inrichting niet zelf in de hand hebben, zoals dat bijvoorbeeld bij stichtingen wel het geval is. Bij stichtingen kan het bestuur naar vrijheid in de statuten voorzien in een raad van toezicht of een raad maatschappelijke verantwoording. Ten aanzien van het toezicht geldt dat naarmate de instelling meer opschuift van links naar rechts in het venndiagram het overheidstoezicht afneemt<sup>3</sup>. Naarmate er meer marktwerking optreedt, komt specifiek publiekrechtelijk toezicht te vervallen. Zo is er geen specifiek toezicht op de stichting Artsen zonder Grenzen (rechts in diagram) en is er wel een specifiek toezicht op zbo's als de RDW. Direct ingrijpen in een privaatrechtelijke stichting, zoals het ontslag van het bestuur, is voor een minister niet mogelijk: hij of zij heeft te accepteren dat het BW de ontslagbevoegdheid elders heeft neergelegd.

2. Zie Kaderwet EK 2006-2007, 27 426. Dwingend rechtelijk lijken de benoemingsrechten, de inlichtingenplicht, de goedkeuring van jaarstukken, een marginaal vernietigingsrecht van besluiten en de vaststelling van het bestuursreglement te zijn voorgeschreven. Vele andere in de wet benoemde voorschriften zijn meer ‘facultatief’ voorgeschreven.
3. ‘Toezicht’ definieer ik met een verwijzing naar het rapport van de commissie Holtslag (Ministeriele verantwoordelijkheid ondersteund, november 1998, [www.Minjus.nl](http://www.Minjus.nl)) als ‘het samenstel van bevoegdheden tot het verzamelen van informatie, tot het beoordelen daarvan en eventueel tot het interveniëren van het toezichthoudende orgaan bij een andere min of meer zelfstandige instelling’.

De discussie over adequaat toezicht – het adequate samenstel van interventiebevoegdheden – wordt al gevoerd sinds het rekenkameronderzoek naar het toezicht op zbo's bij het jaarverslag 1994 (Algemene Rekenkamer, 1995), gevolgd door menig overheidsnota en nieuwe onderzoeken<sup>4</sup>. Bij wijze van analysekader is wel eens een aantal vuistregels geformuleerd (Minderman, 2004), maar veelal blijkt dat binnen één sector al – gerechtvaardigd of niet – zeer grote verschillen in het toezichtsregiem kunnen bestaan (Kummeling e.a., 1999).

Ook de *financiering* is in hoofdlijnen anders. In hoofdlijn kan men aannemen dat van inputfinanciering bij de kiesraad, het continuüm verloopt via instellingsbekostiging (gericht op instandhouding instelling) naar outputfinanciering, gericht op de activiteiten. Daaraan zijn steeds andere voorwaarden en verantwoordingsverplichtingen verbonden.

Een langdurige poging tot harmonisering en het vergroten van transparantie was de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Na een lange lijdensweg heeft deze wet in maart 2007 het staatsbad bereikt. Recent hebben vrijwel alle departementen zich uitgeput in het beargumenteren van uitzonderingen en maatwerk<sup>5</sup>. Het gevolg is dat er thans minimaal twee soorten zelfstandige bestuursorganen zijn: de groep die onder de kaderwet valt en de groep die daar niet onder valt, maar uit hoofde van de definitie in artikel 1:1 Algemene wet bestuursrecht wel voldoet aan de eisen van (zelfstandige) bestuursorganen. Geen van beide groepen heeft een enigszins geharmoniseerde aansturing, financiering of inrichting omdat er heel veel uitzonderingen lijken te worden toegestaan (zie noot 5). Vrijwel gelijktijdig met de ontwikkeling van de kaderwet heeft het Rijk bovendien 209 stichtingen opgericht waarvan er 27 gelden als (private) zelfstandige bestuursorganen. Hoeveel daarvan thans onder het regiem van de kaderwet vallen is echter nog ongewis.<sup>6</sup>

4. Zie voor overzicht: Minderman, 2003.

5. Men vergelijk: TK 2007-2008, 25268, nr. 53 (EZ) of nr. 54 (Wijken en Integratie) of 57 (VWS).

6. TK 2007-2008, 25268, nr. 33, p. 3 e.v.

## Conclusie

De complexiteit van het middenveld is een gevolg van historische ontwikkelingen en de in de loop van de tijd wisselende bestuurlijke en juridische inzichten. De geschetste situatie geeft weinig houvast in de sfeer van definities, hetgeen veel spraakverwarring oplevert. Daarmee is de complexiteit niet alleen geschetst in termen van een ondoorzichtige structuur, maar ontstaat ook handelingsvrijheid omdat er geen harde criteria bestaan waaraan instellingen moeten voldoen. De enorme diversiteit ten aanzien van de bevoegdheidsverdeling omtrent inrichting, financiering en toezicht maakt de complexiteit compleet.

Het is in dit complexe veld dat verdere verzelfstandiging plaatsvindt. Bevoegdheden en verantwoordelijkheden worden van de centrale overheid overgedragen aan de instellingen in dit ondoorzichtige middenveld. Het is dit proces van overdracht van bevoegdheden dat centraal staat in het volgende hoofdstuk.

# 3

## Governance en de gevolgen daarvan

### Inleiding

Waar komt die bevoegdheidsoverdracht aan het middenveld vandaan? In het jargon van menig bestuurder en wetenschapper spreken we dan veelal over ‘governance’: de overdracht van bevoegdheden van de centrale overheid naar allerlei decentrale organen en organisaties. Teneinde die overdracht te verhelderen en de consequenties daarvan in beeld te brengen, schets ik deze governanceontwikkeling op vier niveaus. Essentieel is daarbij de constatering dat de overdracht een zoektocht betekent naar nieuwe vormen van legitimatie.

### Wat is governance?

In dit bestek wordt onder de term ‘governance’ een beweging verstaan, geen op zichzelf normatief gedachtegoed waarvoor gekozen kon of kan worden, maar een ontwikkeling die zich heeft voltrokken en nog steeds voltrekt en waar vele schrijvers in verschillende disciplines over hebben geschreven. Het betreft evenmin een vaststaande structuur, geen nieuwe verhouding tussen instellingen noch een vaste verhouding tussen organen van een instelling (vgl. Van den Hoek e.a., 1998). *Governance* wordt verstaan als een

beweging naar een alternatief voor *government*: de centrale overheid bleek – na tot grote wasdom te zijn gekomen – toch niet in staat om de beloftes waar te maken of in de maatschappelijke behoeftes van burgers te kunnen voorzien (Peters & Pierre, 2000, Kooiman, 2003). De effectiviteit van de centrale overheid als leverancier van kwalitatief hoogwaardige publieke en maatschappelijke goederen en diensten bleek problematisch. Het is vooral de centrale overheid waarvoor alternatieven worden gevonden. De governanceontwikkeling is een ontwikkeling die zich voordoet op vier verschillende niveaus:

#### *1e niveau: terugtreden van de centrale overheid*

De bestuurlijke of politieke governancebeweging is in eerste instantie de ontwikkeling van centraal terugtreden: governance als alternatief voor government (Peters & Pierre, 2000). De centrale verzorgingsstaat bleek niet in staat om in de complexe maatschappelijke vragen van de samenleving te voorzien (Putters e.a., 2007): individuele burgers willen zeggenschap over zaken die hen raken en stellen hogere eisen aan het aanbod, hetgeen tot massa-individualisering leidt (Balkenende 2003). De structuur van de publieke dienstverlening moest derhalve veranderen (Osborn & Gaebler, 1992). In combinatie met de noodzaak van een forse sanering van de rijksfinanciën (Minderman, 2000) leidt dit proces tot de overdracht van bevoegdheden en verantwoordelijkheden aan andere organisaties in de samenleving (Kooiman, 2003; Rhodes, 1997). Door het – al dan niet terecht – afgenomen imago van de centrale overheid (Ringeling, 1993; Habermas, 1989) en het dalende vertrouwen in bestuurders en politici (Benn & Dunphy, 2007; Kamarck, 2003) werd deze ontwikkeling versterkt. Deze vorm van decentralisatie heeft zich in verschillende mate en tempi in vrijwel alle westerse landen voorgedaan (Kamarck, 2003) en is – onder meer in Nederland – nog steeds gaande (Hartley, 2005)<sup>7</sup>.

In de Nederlandse context is deze bevoegdheidsoverdracht al sinds het regeerakkoord van 1982 vaststaand beleid: decentralisatie, deregulering, verzelfstandiging, privatisa-

ring en een verkleining van de rijksdienst zijn voortdurend terugkerende thema's. De discussie hierover is in Nederland nauwelijks ideologisch van aard geweest zoals in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. Premier Thatcher bond de strijd met de ambtelijke bureaucratie aan als politiek speerpunt en president Reagan droeg eenzelfde maar sterk ideologische visie – reaganomics – uit (Pierre, 2000; Talbot, 2001; Kamarck, 2003). In Nederland is de beweging vooral ingegeven door de noodzaak van financiële sanering, te beginnen bij een financieringstekort van circa 11% in 1982 (Minderman, 2000). Overigens met succes: Nederland behoort tot de top vier landen van financiële overheidssanering (Bovaird & Löffler, 2005).

In de loop van de afgelopen 25 jaar hebben steeds wisselende kabinetten op verschillende wijze aan de sanering bijgedragen, waarbij soms de marktwerking (SER, 2005), soms de publiekrechtelijke verzelfstandiging (Nota verantwoord verzelfstandigen, 1994) en soms het middenveld (Governance in het onderwijs, 2005) favoriet was. De bevoegdheidsoverdracht had een verdere complexiteit van het toch al ingewikkelde non-profitveld (Kummeling e.a., 2000) tot gevolg. Reeds in 1995 concludeerde de Algemene Rekenkamer dat bij de 186 zbo's ook 186 verschillende inrichtings- en toezichtsregiems golden (Algemene Rekenkamer, 1995). Dit proces heeft zich sindsdien voortgezet waardoor de transparantie van het middenveld verder is afgenomen. Recente pogingen tot wetgeving gaan uitermate moeizaam en lossen vanwege het beperkte dwingende karakter ervan slechts weinig op (zie bijvoorbeeld de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen in noot 2).

De vraag of deze decentralisatie doelmatig is hangt af van te hanteren criteria daarbij. Bovens e.a. hebben aangetoond dat succes of falen van publiek beleid afhankelijk is van veel elementen en verwijzen daarbij naar nationale structuren en culturen, sectorale tradities en instellingen, incidentele ontwikkelingen, de aanwezigheid van leiderschap of staatsmanschap, transnationale

7. Uiteraard geldt dat ook internationalisering en globalisering hierbij een belangrijke rol hebben gespeeld. Ook die ontwikkeling heeft geleid tot een verzwakking van de positie van de centrale overheid (Peters & Pierre). De ontwikkelingen van de natieoverstijgende governance ontwikkeling is echter duidelijk afwijkend van de nationale en laat ik verder onbesproken.

afhankelijkheden en de zogenaamde Zeitgeist (2001). De gedachte dat een aanpak van decentralisatie en consensusgerichte besluitvorming (zie het derde en vierde niveau hierna) meer succes blijkt te hebben, wordt breed gedragen door hun onderzoek. Nederland heeft daarvoor traditioneel een goede basisinfrastructuur.

In Nederland is deze bestuurlijke ontwikkeling naar een sterker middenveld goed merkbaar in vrijwel alle sectoren, waaronder expliciet in het onderwijs (Balkenende, 2003; De Waal, 2000; Minderman, 2007; Zuurmond, 2006; Zuurmond & Van der Ploeg, 2007). Governance als decentralisatiepolitiek is in de onderwijssector vooreerst expliciet verdedigd door de vorige minister van Onderwijs Van der Hoeven (Governance in het onderwijs, 2005). Nederland heeft met een traditioneel middenveld van oudsher de infrastructuur voor een dergelijke bevoegdheidsverdeling. De bestuurlijke ontwikkeling gaat gepaard met een op consensus gericht overleg tussen alle betrokkenen, volgens velen een van de meest centrale waarden van het Nederlandse bestuur (Bovens, 2001). De overdracht van bevoegdheden is onder andere zichtbaar in de decentralisatie van de huisvestingsverantwoordelijkheid aan hoger onderwijs (Zoontjes, 1999) en beroeps-onderwijs<sup>8</sup> en in het geval van primair en voortgezet onderwijs aan instellingen en gemeenten. De subsidiëring van scholen is gewijzigd van een declaratie- en kostplaats-gebonden financiering in een lumpsumfinanciering<sup>9</sup>. De arbeidsvoorwaardenvorming van het onderwijs vindt niet meer plaats op centraal niveau maar op het niveau van (verenigingen) van werkgevers en werknemers. Onderwijsmethoden en programma's zijn steeds vrijer gelaten en zijn van oudsher grondwettelijke beschermd (art 23 Gw). De salariëring van bestuurders van onderwijsinstellingen zijn ook vrij, al leidt dat wel steeds tot heftige maatschappelijke en politieke discussie<sup>10</sup>. Onderwijs en centrale overheid zijn dus steeds verder uit elkaar gegroeid (De Vijlder, 1996).

8. Zie bijvoorbeeld art 2.8.1. t/m 2.8.3 van Wet educatie en beroepsonderwijs, wet d.d. 1 juli 1997.

9. Tweede Kamer, 1997-1998, 25 878, nr. 3, p. 2 e.v.

10. Zie o.a. sites topsalarissen van de vakbond AOB of het ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties.

## *2e niveau: versterken bestuur en toezicht van non-profitorganisaties*

Het tweede niveau van governance betreft besturen en toezichthouders die nieuwe bevoegdheden en verantwoordelijkheden overgedragen krijgen: besturen van scholen, zorginstellingen en bijvoorbeeld maatschappelijk werk. De versterking en professionalisering van het bestuur in non-profitorganisaties zijn, zeker tijdens een langdurig proces van decentralisatie en bestuurlijk-politieke discussie (met de daarbij behorende Echternach-voortgang: twee stappen vóóruit, één achteruit), buitengewoon moeilijk meetbaar. Dat versterking van het bestuur van non-profitorganisaties niettemin optreedt, blijkt uit drie verschillende deelontwikkelingen:

- a. *Schaalvergroting*. Deze heeft zich voorgedaan in vrijwel ieder segment van de publieke en non-profitsector. Het basisonderwijs is van 8145 instellingen in 1995 naar 2237 in 2005 gefuseerd. In het voortgezet onderwijs is het aantal scholen van 2804 in 1980 gefuseerd naar 834 in 2000. In het beroepsonderwijs zijn 400 instellingen gefuseerd naar 47. In 1993 bestonden er circa 400 hogescholen die in 2000 zijn gefuseerd tot een aantal van 57.<sup>11</sup> De 880 woningbouwcorporaties uit 1980 zijn inmiddels gefuseerd tot 468.<sup>12</sup> Waterschappen gingen van 678 in 1977 naar 27 in 2007. Schaalvergroting is wel eens kritisch bejegend (RMO, 2000), maar is een politiek en bestuurlijk vrijwel onomstreden proces geweest. Door de schaalvergroting kwamen nieuwe bestuurders op bepalende posities en werden zowel management als strategische vragen van groter belang.
- b. *Invoering van two-tier-systemen in de non-profitorganisaties*. Het traditionele Nederlandse non-profitstelsel wordt op vrijwillige basis omgevormd naar een model met een raad van bestuur en een raad van toezicht. De raden van bestuur hebben daarbij besluitvormingsmacht, en worden gecontroleerd door een onafhankelijk raad van toezicht, vrijwel altijd personen met specifieke ervaring en kennis die op enige afstand van de organisatie staan (Minderman, 2007). Soms worden deze raden met enige kracht door de brancheorganisatie opgelegd<sup>13</sup> of zijn er belangrijke adviezen uitgebracht om deze ontwikkeling te steunen (Onderwijsraad, 2004). In vrijwel alle sectoren van de

11. Onderwijscijfers ontleend aan: Onderwijsraad, 2004.

12. Data afkomstige van Aedes, brancheorganisatie van woningbouwcorporaties, 2008.

13. Educational governance in beroeps- en volwasseneneducatie, uitgave BVE-raad, De Bilt, 2006.



non-profitsector zijn verenigingen van toezichthouders gesticht om de vele interne toezichthouders te informeren en te professionaliseren.<sup>14</sup> *Two-tier-models* hebben in de Nederlandse context de associatie met grotere commerciële bedrijven: in het vennootschapsrecht is een raad van commissarissen (RvC) als interne onafhankelijke toezichthouder op het bestuur van de onderneming verplicht. De cruciale functie van de RvC is het toezicht houden op het bestuur in een op winst gerichte vennootschap, waarbij veel informatie vanwege koersgevoeligheid publiekelijk ontbreekt. Die commerciële context vormt een geheel andere situatie van checks and balances dan een op maatschappelijke meerwaarde gerichte stichting of de vereniging, waarbij openheid voorop staat. Het kopiëren van delen van verschillende systemen van de ene naar de andere sector is altijd lastig en krijgt dan ook wel kritiek (Peij, 2007a). De discussie over one-tier-systemen en two-tier-systemen zijn recent gevoerd voor kleinere onderwijsinstellingen (Hooge en Nijkamp, 2007). Bij culturele instellingen lijkt een one-tier-systeem (dus een volledig bevoegd bestuur en een uitvoerende directie) nog favoriet (Van Besouw en Noordman, 2005).

c. *Governancecodes*. Gedragcodes omtrent goed bestuur en goed toezicht trachten de verhoudingen binnen de organisatie te normeren en vormen de aanzet voor het denken in termen van externe legitimatie door samenwerking. Deze worden gehanteerd bij de woningbouwcorporaties, in de zorg, het primair onderwijs, het beroepsonderwijs, het hoger onderwijs, de wetenschapsbeoefening, de cultuursector en bij de charitatieve instellingen.

In 1998 verscheen het rapport 'Naar een professioneel toezicht' van de Commissie Intern Toezicht Woningcorporaties (commissie Glasz)<sup>15</sup>, inmiddels al weer opgevolgd door de zogenaamde Aedescode<sup>16</sup>. Aedes maakt deel uit van het Netwerk Toekomst Maatschappelijke Ondernemingen die een eigen branchecode heeft gepubliceerd.<sup>17</sup> In de sfeer van de beursgenoteerde commerciële ondernemingen bestaan governancecodes sinds 1999 (de zogenaamde commissie Peters<sup>18</sup>), in

14. De NVTZ in de zorgsector, VTW in de sector van de woningbouwcorporaties en de VTOI voor het Onderwijs  
 15. Naar een professioneel toezicht van de Commissie Intern Toezicht Woningcorporaties (commissie Glasz), Hilversum, 1998.  
 16. Aedescode, Code voor de leden van Aedesvereniging van woningbouwcorporaties, Hilversum, 2002.  
 17. Branchecode Maatschappelijke Onderneming 2003, [www.ntmo.nl](http://www.ntmo.nl).  
 18. Corporate Governance in Nederland, rapport commissie Peters, Amsterdam, 1999.

2004 opgevolgd door de commissie Tabaksblat.<sup>19</sup>

In de zorg is de veel geprezen gedragscode van de commissie Meurs in 1999 verschenen, die in 2005 werd aangevuld met de governancecode van de Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen.<sup>20</sup> Later in 2005 is de commissie onder leiding van mevrouw Van Es met een zogenaamde zorgbrede governancecode gekomen, waarin naast de zorginstellingen ook de verpleging & verzorgingssector, de thuiszorg, de geestelijke gezondheidszorg en de gehandicaptenzorg in werden ondergebracht. In het onderwijs was de ontwikkeling minder voortvarend. Na de in opdracht van het ministerie ingestelde expertwerkgroep Medezeggenschap Primair Onderwijs<sup>21</sup> werd de Code Goed Bestuur Primair Onderwijs<sup>22</sup> gepubliceerd. In de sector van beroeps- en volwasseneneducatie werd de eerste volwassen gedragscode gepresenteerd onder leiding van Meijerink.<sup>23</sup> De jurist Glasz zat een commissie voor die de gedragscode voor het Hoger beroepsonderwijs formuleerde<sup>24</sup>, waarna een werkgroep van de VSNU de rij sloot.<sup>25</sup> Het voortgezet onderwijs heeft wel een aantal publicaties vanuit de verschillende denominaties of koepels gerealiseerd maar tot een coherente gedragscode is het nog niet gekomen, al is daartoe zeer recent wel een aanzet gemaakt.<sup>26</sup> In de cultuursector verscheen in 2000 Cultural Governance: kwaliteit van bestuur en toezicht in de cultuursector. Deze code was destijds de enige versie die van het oude bestuursmodel uitging. De versie die in 2006 verscheen geeft gedragsregels voor beide regiems: zowel het algemeen bevoegd bestuur als het model met de raad van toezicht.<sup>27</sup> Tot slot kent sinds 2006 ook de verzameling van goede doelen of charitatieve instellingen een code die bekend staat als de Code Wijffels.<sup>28</sup>

19. Commissie Corporate Governance in Nederland, 2003, [www.commissiecorporategovernance.nl](http://www.commissiecorporategovernance.nl).  
 20. NVZ-governancecode: principes en aanbevelingen 2004, Zie van Besouw S.M. en Noordzij, Th.B.J., Non-profitgovernance, Eburon, 2005.  
 21. 'Focus op versterking 2004', zie van Besouw S.M. en Noordzij, Th.B.J., Non-profitgovernance, Eburon, 2005.  
 22. Code Goed bestuur Primair Onderwijs, Werkgroep Code bestuurlijk Handelen primair Onderwijs, 2004.  
 23. Educational Governance bij BVE-instellingen, Commissie Governance Beroepsonderwijs, de Bilt, 2005.  
 24. De raad van toezicht in het hbo. Transparant, onafhankelijk en deskundig toezicht, Den Haag, 2000.  
 25. VSNU-werkgroep, Nederlandse gedragscode wetenschapsbeoefening, Den Haag, 2004.  
 26. Zie rapport 'Tijdelijke Adviescommissie Voortgezet Onderwijs', Utrecht, december, 2007.  
 27. Cultural Governance in Nederland: pas toe of leg uit, Kunst & zaken, Rotterdam, 2006  
 28. Advies Goed bestuur voor Goede Doelen, commissie onder voorzitterschap van H. Wijffels, Amsterdam Lenthe Publishers, 2005.



De codes formuleren normen ten aanzien van de transparantie van de instelling en haar bestuur, het voorkomen van belangenverstrengeling (integriteit) en de professionalisering van bestuur en intern toezicht. Deze drie hoofdelementen leiden steeds tot een discussie over de vraag wat goed bestuur en toezicht is, hetgeen op zichzelf al van groot belang is (Minderman, 2005a en 2007). Recentelijk zijn ook monitoronderzoeken en eerste evaluaties beschikbaar gekomen, waaruit blijkt dat er ten aanzien van goed bestuur duidelijk voortgang wordt geboekt (Keerssemeeckers & Kuijl, 2007; Goed bestuur BVE, 2008). De Nederlandse codes hebben onderling sterke overeenkomsten (Van Besouw & Noordman, 2005) en zijn relatief voorzichtig van aard omdat zij zich vooral richten op de bedrijfsvoering van de instellingen (Minderman, 2005a). Buitenlandse voorbeelden – zoals de commissie Langlands – gaan veel verder met een op kwaliteit van de maatschappelijke dienstverlening gerichte raad van toezicht (Standards, 2004).

Met deze drie aspecten – schaalvergroting, two-tier-systemen en gedragscodes – is aanmerkelijk gemaakt dat de governanceontwikkeling leidt tot processen die de kwaliteit van bestuur en toezicht bij non-profitinstellingen versterken.

### *3e niveau: maatschappelijke verankering*

Het derde niveau waarop de governanceontwikkeling zich voltrekt is wellicht het meest complexe en meest cruciale in de hele verandering. Het betreft de centrale rol van legitimatie van organisaties (en hun beleid) door een actieve op dialoog gerichte verantwoording. Eerder is als basisregel opgenomen dat wie bevoegd is, daarvoor dan ook verantwoordelijk is en dus daarover verantwoordingsplichtig is. Dit laatste begrip – verantwoordingsplicht of *accountability* – moet in een brede, meer morele zin worden opgevat dan de technische financiële betekenis (Gregory, 2003). Het gaat om de noodzaak van organisaties en organen tot het afleggen van externe verantwoording, zowel

formeel als informeel, teneinde in het werk dat men verricht betrokken te zijn bij en in de samenleving (deLeon, 2003).

De verantwoordingspraktijk ondergaat in de non-profitsector een turbulente ontwikkeling. Door de Nederlandse traditie van financiële verslaglegging werd verantwoording van oudsher vrij beperkt opgevat: een jaarrekening en een jaarverslag (Glasz & Bos, 1994). Het wezen van verantwoording zit in het vragen van een antwoord op vragen als ‘Herkent u ons verslag, onze analyse’ en ‘Stemt u met dit beeld in’? In theorie zou ieder verslag een sterkte-zwakteanalyse of een lijst van *successes & failures* moeten hebben, waarop in een dialoog wordt gevraagd of dit beeld klopt vanuit een toezichthoudersrol of buitenstaandersrol. De SER (2005) gebruikt daarvoor de term ‘responsiviteit’ hetgeen is overgenomen in het Handvest Publieke Verantwoording (Handvest, 2005). Dat gaat verder dan alleen informatieverstrekking. Klaassen en Hakvoort behandelen vier invalshoeken van zelfanalyse die voor verantwoording essentieel zijn: kwaliteit, prijs-prestatieverhouding, participatie & dialoog en actieve transparantie (2008).

Het belang van verantwoording wordt duidelijk als twee vragen aan de orde komen: ‘Waarom wordt verantwoording afgelegd’ en ‘Aan wie wordt verantwoording afgelegd’?

### *Ad 1. Verantwoording waarom?*

Waarom is verantwoording nodig? In theorie dient verantwoording drie doelen: als controle-instrument, als verzekering van de rechtmatige en doelmatige besteding van (publieke) middelen en de continue verbetering van bestuur, beleid en beheer (Aucoin & Heintzman, 2000). Er bestaan echter vele verschillende betekenissen en vormen van de term ‘verantwoording’ of ‘accountability’ (Gregory, 2003). Dijstelbloem en Meurs onderscheiden in de verticale hiërarchische verantwoording met het oog op de opera-

tionalisering van de ministeriële verantwoordelijkheid de verantwoordingsstructuur waardoor intern en extern toezicht mogelijk wordt en de verantwoording naar stakeholders gericht op de versterking van de legitimatie van de instelling (WRR, 2004b). In dit bestek wordt verantwoording in deze laatste, legitimerende zin beschouwd. Met een goed verantwoordingsproces geeft een organisatie inzicht in het beleid, het bestuur en het beheer. De partij aan wie men verantwoording aflegt, geeft in reactie aan of de betreffende organisatie het al dan niet goed heeft gedaan. In een goede dialoog staan niet alleen de outputs, maar juist de outcomes centraal (Aucoin & Heintzman, 2000). Aan de hand van de dialoog over de outcomes ontstaat de bron van de legitimatie en dus maatschappelijke verankering.

Het legitimatieprobleem voor non-profitinstellingen is een bijzondere problematiek. Immers, de overheid ontleent legitimatie aan wetgeving en het concept van de rechtsstaat. Het bedrijfsleven wordt gelegitimeerd door de marktwerking: wie daar niet goed in acteert, verdwijnt vanwege commerciële tekorten van het speelveld. Non-profitorganisaties hebben een *inherent* legitimatieprobleem. Osborne & Geabler (1992) zoeken die legitimatie in begrippen als commitment, vertrouwen, bijzondere aandacht voor sociale aspecten en morele en persoonlijke waarde. Anders gezegd: het is winst noch macht, doch uiteindelijk de kwaliteit van de maatschappelijke productie. Het is bij deze thematiek van belang dat nieuwe mechanismen de efficiencygedreven marktwerking vanuit het New Public Management aanvullen met een op waarden en maatschappelijke legitimatie berustende nieuwe positionering van het maatschappelijk middenveld (Hartley, 2005). De terugtrekkende centrale overheid leidt niet slechts tot een versterking van de maatschappelijke dienstverlening maar ook tot andere, minder grijpbare vormen van legitimatie door samenwerkingsverbanden.

### *Ad 2. Aan wie verantwoording?*

Verantwoording afleggen geschiedt binnen een samenwerkingsverband (Kummeling e.a., 1999; Prinsen, 1995 en Maeijer, 1998). Klaassen en Hakvoort spreken in dit verband over de ‘significante derde’ (2008). De weging van de verantwoording in een horizontaal samenwerkingsverband is van andere aard dan men vanuit de overheid gewend was. Met de verschuiving van de verantwoording verschuift ook de afhankelijkheid naar de eigen samenwerkingspartners (Grijpink, 2007). Deze samenwerkingspartners kunnen in eerste instantie gevonden worden binnen de eigen sector. In de sfeer van het voortgezet onderwijs bijvoorbeeld in de lijn van aanleverend en afnemend onderwijs, de arbeidsvoorziening of de onderwijsondersteunende periferie van een school. Vanuit een breed perspectief van problemen op lokaal – de buurt – of regionaal niveau worden echter ook bijdragen van scholen gevraagd op meer belendende maatschappelijke thema’s (WRR, 2005b). Dat betekent automatisch samenwerking op terreinen die buiten de eigen kerntaken van de instelling liggen (Steens & Hooge, 2007; Onderwijsraad, 2007). De veiligheid in de wijk is immers niet alleen een issue voor de wijkagent: ook scholen, gemeente, winkeliersverenigingen, burgerinitiatieven e.d. hebben er mee te maken. Aan scholen worden maatschappelijke bijdragen gevraagd ten aanzien van de sociale samenhang in de omgeving (hangjongeren, vergrijzing, jeugddossier), ten aanzien van duurzaamheid en ten aanzien van de toekomstige kenniseconomie (WRR, 2002). Het is deze multistakeholderbenadering en kerntaakoverschrijdende samenwerking die ik aanduid met de term ‘verankering’. Verankering is het legitimatieproces van wederzijdse afhankelijke samenwerkingspartners in het middenveld, waarbij men soms over de grenzen van de eigen kerntaak heen samenwerkt aan de gezamenlijke oplossing van maatschappelijke problemen of thema’s. De activiteiten van de samenwerkingspartners ‘raken elkaar meer’ en raken op deze wijze meer met elkaar verbonden.

Het gaat bij deze nieuwe verantwoordingsdialoog om de strategische vraag van wie een organisatie zich afhankelijk wil maken en hoe die organisatie dat organiseert. Joldersma e.a. (2001) gaan ervan uit de centrale actor vanuit een bepaalde dominantie kan beslissen welke stakeholder wel relevant is en welke niet, ook al komen zij met een lange lijst van zeven categorieën stakeholders. Verschillende theorieën lijken zich uit te putten in steeds groter wordende groepen van mensen en organisaties rondom een bepaald beleidsterrein of een bepaalde instelling. Deze brede stakeholderdefinitie lijkt aan te sluiten bij Hemmati die meent dat betrokkenheid bij de organisatie of het beleidsprobleem op zichzelf al voldoende bepalend is (in combinatie met de vrijwilligheid van de stakeholder om ook als stakeholder op te treden - Hemmati, 2002). Zeer breed verantwoording afleggen aan zeer grote groepen stakeholders leidt echter niet tot een heldere dialoog en dus slechts tot een broze legitimatie. Wellicht wordt in deze praktijk stakeholdership en public relations door elkaar gehaald (Benn & Dunphy). Een wederzijdse betrokkenheid in het uitwerken van oplossingen ten aanzien van maatschappelijke vraagstukken is echter essentieel (Rukato & Osborne, 2001). Non-profitorganisaties ontleen een deel van hun gedrevenheid aan het feit dat zij de kennis hebben en de maatschappelijke opdracht voelen, terwijl veel overheden juist de middelen hebben en de kennis ontberen, zodat een samenwerking voor de hand ligt (Gazley & Brudney, 2007). Daarmee is echter ook helder dat er zich belangentegenstellingen kunnen voordoen in de kring van legitieme stakeholders.

Het is de dialoog van elkaar scherp houdende professionele organisaties die tot de legitimatie van de maatschappelijke dienstverlening kan leiden (Saward, 2005). Dat het daarbij ook gaat om een hoge mate van bestuurlijke creativiteit lijkt voor de hand te liggen. Of, om het te stellen in de woorden van de Nederlandse minister-president: “de manier waarop je verantwoording aflegt, daar zijn oneindig veel variaties op te bedenken. Het is interessant om te zien wat er gebeurt als je de vorm loslaat.” (Balkenende, 2005).

Kortom, verankering is het legitimatieproces van wederzijdse afhankelijke samenwerkingspartners in het middenveld, waarbij men soms over de grenzen van de eigen kerntaak heen samenwerkt aan de gezamenlijke oplossing van maatschappelijke problemen of thema's. De verantwoordingsdialogen zijn daarbij van groot belang. Maatschappelijke verankering is het doel van de zoektocht van zelfstandige instellingen bij een terugtrekkende en loslatende overheid. Met verankering verschuift de afhankelijkheid van de instelling van de overheid naar de samenwerkingspartners.

#### *4e niveau: de professional*

Maatschappelijke legitimatie betreft de kwaliteit van de dienstverlening en dus het handelen van professionals in de instelling. De dienstverlening is in de afgelopen decennia ernstig in het gedrang gekomen door rechtmatigheidsdiscussies, reorganisaties en andere meer bureaucratische omstandigheden die voortvloeien uit de scheiding tussen beleid en uitvoering (WRR, 2005b). Een professional moet meer ruimte voor ontplooiing en kwaliteit krijgen, zo meent de WRR. Tegelijkertijd moet de professional zich over die nieuw verworven vrijheid verantwoorden zodat ook de organisatie zich als geheel kan verantwoorden. Gebrek aan verantwoording leidt tot een gebrek aan maatschappelijke legitimatie en dus tot een gebrek in het proces van verankering. Van professionals mag men verwachten dat men inhoudelijk bijdraagt aan de verankering van de professionele organisatie.

Professionalisering moet leiden tot innovatie (De Vijlder, 2007a). De klassieke professional (de arts in het ziekenhuis) is niet automatisch dezelfde professional als waarover wij bij dit onderwerp steeds spreken (De Vijlder, 2007a en Lenssen, 2007). De nieuwe professional is gericht op samenwerking met meerdere niveaus om zich heen en is gericht op een maximale maatschappelijke meerwaarde (De Vijlder, 2007b). De professional richt zich van buiten naar binnen als het om de bepaling van de inhoudelijke

kwaliteit gaat. Hij of zij zoekt aansluiting met externe maatschappelijke vragen (van samenwerkingspartners). Kortom: als de inhoudelijke professionals niet samenwerken met de buitenwereld die de organisatie legitimeert: wie dan wel? Maar andersom geldt het ook: maatschappelijke professionals werken overigens alleen in maatschappelijk professionele organisaties. Dat zijn organisaties die teamwork – intern en extern – centraal stellen als methode van kwaliteitsverbetering én van verantwoording. De professional en de professionele organisatie hebben daarbij overigens niet in alle gevallen gelijke belangen en doelen (Lenssen, 2007).

#### Conclusie: Verankering als uitdaging van de governancebeweging

De terugtrekkende overheid draagt bevoegdheden, verantwoordelijkheden en verantwoordingsplichten over aan het middenveld. De zoektocht naar maatschappelijke legitimatie is de cruciale consequentie voor de organisaties in het middenveld. Die legitimatie verloopt via het proces van verankering. Verankering is het legitimatieproces van wederzijdse afhankelijke samenwerkingspartners in het middenveld, waarbij men samenwerkt aan de gezamenlijke oplossing van maatschappelijke problemen of thema's. Met maatschappelijke verankering verschuift de afhankelijkheid van de instelling van de overheid naar de samenwerkingspartners. Daarbij is de rol van de inhoudelijke professional van groot belang.

# 4

## Maatschappelijk ondernemen

### Inleiding

Van een ondernemende non-profitsector wordt gevraagd zich proactiever op te stellen en met enthousiasme innovatief maatschappelijke producten te vervaardigen, al dan niet op de zogenaamde quasi-markten (SER, 2005; Meijerink, 2005; Brandsen, 2004). In dit hoofdstuk behandel ik de vraag wat maatschappelijke ondernemen nu eigenlijk is, tegen de achtergrond van het eerder geschetste governancebegrip dat de dominante verandering van de sector betreft. Ik sluit daarbij sterk aan bij de theorie van Kim Putters die stelt dat het middenveld een eigen waardeoriëntatie kent (Putters, 2001). In dit betoog wordt maatschappelijke ondernemen gedefinieerd door de eigen legitimatie te benadrukken.

### Begripsbepaling

Het begrip 'maatschappelijk ondernemen' moet onderscheiden worden van 'maatschappelijk verantwoord ondernemen' dat gaat over de toepassing van duurzaamheid in het commerciële bedrijfsleven (De Vijlder, 2007). Het begrip 'ondernemen' leidt mijns inziens overigens snel tot spraakverwarring. Het begrip wordt niettemin overgenomen

omdat het (a) iets aangeeft van de gewenste dynamiek in de non-profitsector, (b) omdat nu ook de wetgever de term lijkt te hebben overgenomen in de Proeve van een wet op de maatschappelijke onderneming en (c) geen aansprekend alternatief voor handen is.

Maatschappelijk ondernemen staat sterk in de belangstelling, niet in het minst vanwege de Proeve van wet op de maatschappelijke onderneming die in de zomer van 2007 is gepresenteerd (daarover meer in hoofdstuk 6). Het is daarom des te meer verwonderlijk dat er nog niet een echte definitie is ontwikkeld. Over de omschrijvingen zijn we het zo ongeveer wel eens: een privaat instituut dat autonoom vrijwillig maatschappelijke taken uitvoert (Blokdijs, 2006; Projectgroep, 2006; De Ru e.a., 2005). Volgens sommigen is het van belang dat er geen winstuitkering plaatsvindt (Balkenende, 2003), volgens anderen is dat niet een wezenlijk onderscheidend criterium (Bier, 2007).

Definiëring geschiedt altijd tegen de achtergrond van een bepaald referentiekader. Met de geschetste governanceontwikkeling – waarvan maatschappelijk ondernemen toch de exponent lijkt te zijn – komen we een stapje verder. Ik schetste die governanceontwikkeling op vier niveaus:

- a. de terugtrekkende overheid die bevoegdheden overdraagt aan decentrale organisaties;
- b. de versterking van het bestuur en interne toezicht;
- c. de nieuwe vormen van maatschappelijke verankering en legitimatie in de samenleving;
- d. de rol van de professional.

De bovenstaande governanceontwikkelingen geven de belangrijkste achtergrond aan van de maatschappelijke onderneming. De maatschappelijke onderneming *omschrijft* als een organisatie

- die in staat is om in samenwerking met andere partners maatschappelijke taken en bevoegdheden uit te voeren, (ook al liggen die taken strikt genomen niet in de formele doelstelling van de instelling);
- die door een gescheiden bestuur en intern toezicht bestuurlijk sterk genoeg is om de maatschappelijke verantwoordelijkheid te dragen en zich laat leiden door de beginselen van transparantie, integriteit en professionalisering (gedragscodes);
- die zich niet (alleen) verticaal verantwoord maar legitimatie ontleend aan maatschappelijke verankering met horizontale samenwerkingsverbanden en horizontale verantwoordingrelaties;
- die de kwaliteit van de dienstverlening (professionaliteit) voorop stelt, omdat juist daár de maatschappelijke meerwaarde uit moet voortvloeien.

Maatschappelijke verankering is het cruciale aspect van de definiëring: het is vooral dat ene punt waarmee de maatschappelijke onderneming zich wezenlijk onderscheidt van de overheid en het bedrijfsleven. Waar de markt zich legitimeert door commercieel succes en de overheid zich legitimeert op de democratische rechtsstaat, zal een verdere verzelfstandiging van de maatschappelijke onderneming leiden tot een deel van het middenveld dat zich onderling legitimeert door de kwaliteit van de maatschappelijke dienstverlening. Maatschappelijke ondernemingen werken samen aan kwalitatief hoge maatschappelijke meerwaarde waartoe de (centrale) overheid niet in staat is vanwege de complexiteit van de vraag (Putters e.a., 2007). De markt is daarin niet geïnteresseerd vanwege commerciële afwegingen. Anders gezegd: het is macht noch winst, maar maatschappelijke meerwaarde.

*Het vervolg van dit betoog definieert de maatschappelijke onderneming derhalve als een private organisatie van wie de (bijdrage aan de) maatschappelijke dienstverlening gelegitimeerd wordt door verankering met externe (professionele) stakeholders.*

De term ‘externe professionele stakeholders’ wordt gebruikt ter onderscheiding van de niet-professionele of meer interne stakeholders: de klanten, gebruikers, cliënten, patiënten, leerlingen en ouders. Dit moet worden toegelicht, want hieruit zou de indruk kunnen bestaan dat burgers onbelangrijk of geen stakeholder zijn. Dat zijn zij uiteraard wel. De vraag is echter of zij wel *externe* stakeholders zijn. Dit verschilt per sector. Een voorbeeld waarbij groepen gebruikers geen externe legitimatie kunnen verschaffen is het primair en voortgezet onderwijs waar ouders, leerlingen en personeel een sterke positie hebben in de sfeer van de medezeggenschap: op belangrijke beslissingen is van ieder smaldeel van de medezeggenschapsraad instemming vereist (Wet medezeggenschap in het primair en voortgezet onderwijs<sup>29</sup>). Deze groepen zijn geïnternaliseerd en maken deel uit van het interne besluitvormingsproces van een school. Zij zijn derhalve *interne* stakeholders geworden die leiden tot heel belangrijke interne legitimatie, maar niet tot de eveneens noodzakelijke externe verankering.

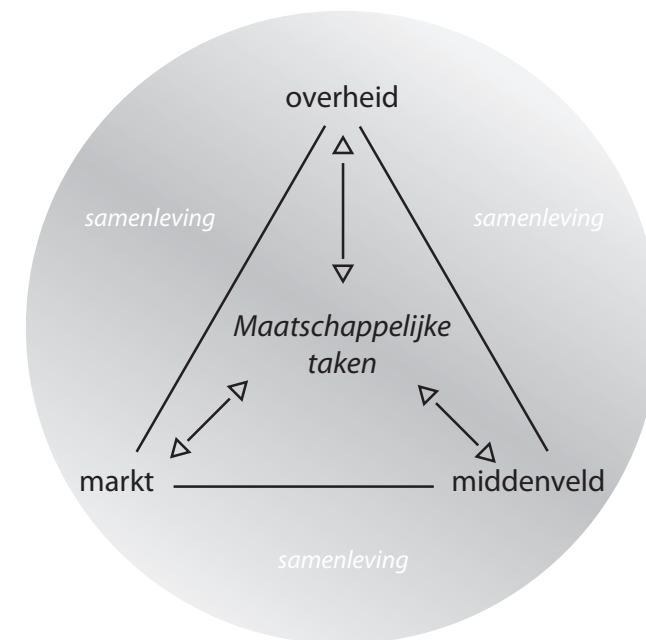
Een maatschappelijke onderneming is dus sterk naar buiten gericht en daardoor per definitie hybride (Meijerink & Minderman, 2005; Putters e.a., 2007). Hybriditeit is echter niet exclusief iets voor de maatschappelijke onderneming (Paardekooper & Ter Braak, 2005). Van Hout, Oude Vrielink en Putters geven aan dat de drie verschillende waardeoriëntaties in de zorg- en dienstverlening (verstatelijking, vermarkting en vermaatschappelijking), voortkomen uit verschillen in sturingsinstrumenten, tradities, mensbeelden en foci (Van Hout e.a., 2008). Ik voeg daaraan toe dat daaronder een andere legitimatie schuil gaat, hetgeen afwijkt van het legitimatiebegrip dat zij als resultante behandelen. Legitimatie en verankering leiden dus tot een van markt en overheid te onderscheiden

29. Eerste Kamer 2006-2007, nr. 30414.

30. Ik onderken dat ik Putters, van Hout en Oude-Vrielink geen recht doe met deze korte uiteenzetting. Aan hen komt de analyse en de operationalisering van de term ‘trekkrachten’ toe. Een tegenstelling met de door hen verdedigde theorie is overigens geenszins beoogd.

zelfstandige sector in de dienstverlening. Putters e.a. (2007) hebben aangeven dat zij het middenveld zien als het terrein tussen overheid, markt en samenleving, hiermee voortbouwend op de driehoek van Mouwen (2005). Putters e.a. geven aan dat deze drie actoren trekkrachten uitoefenen op het middenveld: de samenleving stelt eisen aan de hybride maatschappelijke onderneming, net als overheid en markt. De terminologie van de trekkrachten is een heel inzichtelijke voor deze thematiek en ik neem deze graag over om de zelfstandigheid van de non-profitsector in beeld te brengen.<sup>30</sup> Het middenveld trekt als aanbieder – net als markt en overheid – aan de maatschappelijke dienstverlening en is daarbij een zelfstandige partij. Markt, overheid en middenveld oefenen gedrieën trekkracht uit op de uitvoering van de maatschappelijke dienstverlening. Immers, het middenveld heeft net als de twee andere sectoren een eigen belangenkader: continuïteit, kwaliteit en dus vergroting van eigen legitimatie en verankering (zie ook: De Waal, 2000 en Toonen e.a., 2003).

*Figuur 2 trekkrachten op de maatschappelijke dienstverlening*





### Conclusie

De maatschappelijke onderneming is een private organisatie die voor haar (bijdrage aan) de maatschappelijke dienstverlening gelegitimeerd wordt door verankering met externe (professionele) stakeholders. Het gehele non-profitveld verzelfstandigt langzaam maar zeker van ‘rijkstaakuitvoerder’ naar een nieuw professioneel veld dat als derde blok, naast overheid en bedrijfsleven, op basis van een eigen legitimatie, maatschappelijke taken naar zich toe trekt. Het meest onderscheidende element is de specifieke legitimatie voortvloeiend uit maatschappelijke verankering die in ieder van de drie blokken (overheid, markt en middenveld) volstrekt anders ligt.

Met de beschrijving van maatschappelijk ondernemen, tegen de achtergrond van de structuur van het middenveld en de dynamiek van de governancebeweging, is een drietal begrippen geduid dat zich richt op een verandering in de maatschappelijke dienstverlening. De vraag onder welke aanvullende voorwaarden deze ontwikkeling kan plaatsvinden, komt hierna aan de orde.

# 5

## Kanttekeningen en voorwaarden bij maatschappelijk ondernemen

### Inleiding

Maatschappelijk ondernemen in het Nederlandse maatschappelijke middenveld draait – zo blijkt uit de voorgaande hoofdstukken – om verankering. Het gaat erom dat de samenwerkingspartners elkaar kritisch en inhoudelijk benaderen in de samenwerkingsrelaties die de oplossing van maatschappelijke problemen tot doel hebben. De centrale overheid treedt daarbij steeds verder terug. In de discussie over de governanceontwikkeling mis ik een kritische benadering waarbij risico’s worden onderkend en op basis daarvan randvoorwaarden kunnen worden geformuleerd.

In de eerste plaats moet worden vastgesteld dat de governanceontwikkeling geen waardevrije aangelegenheid is. Het gaat tenslotte over (a) de uitholling van de overheidstaak en volgens sommigen daarmee democratische rechtsstaat (Habermas, 1989; Pierre & Peters, 2000; Saward, 2005).

Vervolgens is het geen ontwikkeling zonder risico’s. Voor een succesvolle ontwikkeling geldt een aantal belangrijke randvoorwaarden: (b) het zoveel mogelijk beperken van

de ondoorzichtigheid van met elkaar verankerde netwerken en (c) de daaraan gekoppelde kartelachtige afspraken. Ook de vraag naar de verwachte effectiviteit wordt heel weinig gesteld (d). Deze aspecten – of randvoorwaarden – zijn van groot belang omdat de maatschappelijke dienstverlening anders aan een ondoorzichtige en zich niet verantwoordende sector wordt overgedragen, waardoor uiteindelijk niemand baat zal hebben bij de governanceontwikkeling: burger niet, organisatie niet en overheid niet.

*Ad a. Uitholling van de democratie en de rol van de overheid*

Governance is een alternatief voor *government* en dus een gedeeltelijke vervanging van de representatieve democratie (Pierre, 2000). Bevoegdheden worden overgedragen aan elkaar onderling legitimerende maatschappelijke partners: interorganisatiele netwerken (Rhodes, 1997). De uitholling van de representatieve democratie in westerse landen is een al langer actueel proces en wordt versterkt door de governancebeweging die in andere vormen van legitimatie en representatie voorziet (Saward, 2005). Ook in Nederland is dat proces al vaak beschreven (o.a. zeer beeldend door Krouwel, 2004). Governance als stelsel van maatschappelijke netwerken is een moeilijk doorzichtige uitholling van de representatieve democratie, maar vervangt het even ondoorzichtige en ondoelmatige politieke besluitvormingsproces van coalitiestelsels (In 't Veld, 2007). Hoe men ook aankijkt tegen de representatieve democratie, de vraag is of verhoging van de participatie het juiste antwoord is. Is de legitimatie tussen samenwerkende professionals immers niet de vervanging van de vermaledijde afhankelijkheid van de overheid door een even verwerpelijke afhankelijkheid van louter professionals (Scheltema, 2007)? Hoe dan ook: het antwoord op de vraag of het de *juiste* weg is, is in ieder geval niet waardevrij omdat het zich afzet tegen waarden van de centrale overheid als rechtvaardigheid en rechtsgelijkheid.

Met de discussie over de achterliggende waarden komt de overheidsrol weer terug in de discussie, hetgeen mijns inziens veel te weinig gebeurt. Immers, het primaat van de politiek om beleidsprioriteiten te kunnen formuleren, agenderen en in wetgeving vast te leggen blijft bestaan. De overheid doet er natuurlijk verstandig aan om daarbij de juiste afstand te bewaren (Tijd voor onderwijs, 2008) en hoeft ook niet alles met algemene regelgeving te realiseren, maar zou individuele afspraken kunnen maken met (groepen van) instellingen (Wolfson, 2005).

De overheid komt in ieder geval in beeld als het maatschappelijke middenveld niet functioneert: indien de onderlinge verankering ook na herhaalde pogingen niet leidt tot de resultaten die maatschappelijk noodzakelijk zijn. Dat is bijvoorbeeld het geval bij ernstige maatschappelijke taakverwaarlozing. Gebruikers – burgers, bedrijven, leerlingen, patiënten e.d. – verwachten van de overheid dat zij in het uiterste geval van ernstige taakverwaarlozing – dus als ultimum remedium – ingrijpt. Dat lijkt voor de hand te liggen als het stelsel als zodanig niet meer functioneert.

De vraag is of voor interventies in het daaraan voorafgaande traject – men vergelijk de interventieladders in het onderwijs (onderwijsraad, 2006) – ook steeds de overheid de toezichthoudende macht zou moeten zijn. Strikwerda vraagt zich voor de sector onderwijs terecht af of de externe toezichthouder wel de centrale overheid moet zijn (2003). Immers, het middenveld dient het algemeen belang en niet primair het overheidsbelang (*res communis* en geen *res publica*). Zijn vraag is dus niet óf er een extern orgaan moet zijn met interventiemogelijkheden, maar of dat de overheid moet zijn.

Volgens mij is het een vraag van bevoegdheidsverdeling: bepaalde interventies kunnen heel goed buiten de overheid worden belegd (in brancheverenigingen of kwaliteitskamers), maar waar sprake is van ernstige taakverwaarlozing hebben die mechanismen



blijkbaar gefaald en is de overheid aan zet. In die situatie zie ik in beginsel de meest ingrijpende vormen van de interventie (ontslag bestuurders en/of toezichthouders) als een overheidsbevoegdheid.

#### *Ad b. Ondoorzichtige structuren*

De non-profitorganisaties legitimeren elkaar onderling tot handelen, dus tot bevoegdheden, dus feitelijk tot macht. Het is niet meer de macht van de regenten in de 19e eeuw: immers, de functiescheiding leidt tot een beperking van ongebreidelde machtsuitoefening van een bestuur, de gedragscodes plaatsen integriteit en professionaliteit van bestuur en toezicht hoog op de agenda, de verantwoording leidt tot transparantie en de inhoudelijke professionaliteit maakt dat kwaliteit wordt gedefinieerd binnen de maatschappelijke doelstellingen van de instellingen. En toch blijft legitimatie door verankering in complexe netwerken een uiterst ondoorzichtig proces, omdat het vooralsnog ongrijpbare legitimatie betreft. Ondoorzichtigheid lost men op door het streven naar maximale transparantie en accountability. Voor de Nederlandse situatie is de ontwikkeling van public controller, door van Egten omschreven als een kritische adviseur van de non-profitorganisatie die staat voor de integriteit van de informatieverzorging en de doelstellingen van de organisatie bewaakt in termen van het bereiken van maatschappelijke meerwaarde, van essentieel belang (van Egten & Veldman, 2006; Van Egten, 2008). De emancipatie van de brede controller die niet alleen financiële maar ook niet-financiële gegevens verzamelt, analyseert en combineert in een maatschappelijke context is in Nederland opmerkelijk te noemen (Gradus e.a., 2008). Ik kom daar bij de uitdagingen en conclusies op terug.

#### *Ad c. Kartelvorming en machtsconcentratie in het veld*

Een kenmerkend gevaar van ondoorzichtige netwerken, die gericht zijn op wederzijdse (ongrijpbare) legitimatie, is de ongewenste kartelvorming: *I scratch your back, you*

*scratch mine*. In een complex netwerk is zulks nauwelijks te controleren voor andere belanghebbenden. Met de term ‘kartelvorming’ is ook het volgende gegeven: ongewenste machtsconcentratie in het veld. Ik prefereer de term ‘veld’ boven quasi-markt (Brandsen, 2004; Putters, 2008 en Sociaal Economische Raad, 2005) omdat het te veel associaties oproept met dat andere maatschappelijk segment dat zich op andere wijze legitimeert. Dat wil overigens niet zeggen dat er in het veld geen competitie bestaat. Tussen non-profitorganisaties in het veld vindt competitie plaats op het terrein van de maatschappelijke verankering: de eerder genoemde trekkrachten tussen aanbieders vinden ook plaats tussen maatschappelijke actoren onderling.

De middensector, als een zelfstandige uitvoerder van bevoegdheden, aanbieder van diensten, zelfs gegeven maatschappelijke verankering en nieuwe vormen van maatschappelijke verantwoording, vergt regulering om ongewenste machtsconcentraties en kartelachtige afspraken te voorkomen. De Nederlandse Mededingingsautoriteit is reeds erg actief in de zorg. Dat is anders in bijvoorbeeld het onderwijs (Van Eeken & Pors, 2001), al is dat beeld recentelijk iets door de minister van Economische Zaken genuanceerd.<sup>31</sup>

#### *Ad d. Effectiviteit*

Op het moment dat niet meer geanalyseerd wordt of de wijzigingen ook positieve gevolgen hebben, verandert wetenschap in geloof. Van decentralisatie wordt verwacht dat dienstverlening beter gaat. Op zichzelf is daar een goede redenering voor (zie hoofdstuk over governance) maar het moet wel voortdurend worden aangetoond. Het is niet voor de hand liggend dat, waar bijvoorbeeld moeilijk bereikbare doelgroepen door de centrale overheid niet kunnen worden bereikt, deze wel in een gedecentraliseerde structuur participeren. Newman, die juist op het punt van de maatschappelijke effecten de legitimatie van de governanceontwikkeling baseert, stelt dat er geen enkele garantie is dat dat ook daadwerkelijk gebeurt (Newman, 2005). Het omvattende onderzoek ‘Acces to

31. Eerste Kamer, 2006-2007, 30071, stuk C, Memorie van antwoord 6 juni 2007.

public services' van het Ash Institute in Harvard laat zien dat een governancebeweging op zichzelf nog niet voldoende is, maar vervolgens gevoed moet worden met heel andere aspecten als innovatief denken, visie, enthousiasme, creativiteit, doortastendheid en sociale bewogenheid (Rivzi e.a., 2007). Baud c.s. merken op dat samenwerkende non-profitorganisaties – de zogenaamde multistakeholderbenadering van maatschappelijke problemen – leidt tot een emancipatie van met name de middenklasse in de samenleving (Baud e.a., 2006). De besturende groep komt al snel in de verleiding om eerst de zaken voor de eigen achterban te regelen, waaraan zij haar machtspositie ontleent.

### Conclusie

De terugtrekkende overheid moet het eigen afscheid organiseren: de voorwaarden voor succesvolle decentralisatie vragen aan de overheid wetgeving op de context van dit proces, zonder dat dit vervalt in nieuwe regelzucht. Toezicht op transparantie, fair play, voorkomen van kartelvorming en machtsconcentraties lijken noodzakelijke voorwaarden. Net zoals de markt (burgerlijk wetboek, mededingingswet) en de overheid (organieke wetgeving, openbaarheid) normen en regels kennen, geldt dat ook voor het middenveld. Het is – naast de noodzakelijke wetgeving – echter primair de middenveldsector zelf die zal moeten kunnen aantonen dat zij aan de voorwaarden van een succesvolle governance kan voldoen.

Het is primair aan het middenveld om aan te geven hoe transparantie kan worden gebracht in ondoorzichtige maatschappelijke netwerken en hoe ongewenste machtsconcentraties kunnen worden voorkomen. Anders geformuleerd: middenveldorganisaties zullen de verschuiving van hun legitimatie van de overheid naar de samenwerkingspartners in grote helderheid en toegankelijkheid moeten organiseren om zowel meerwaarde als verankering te bereiken.

# 6

## De proeve

### Inleiding

Op 12 juli 2007 heeft de minister van Justitie aan een breed scala van maatschappelijke organisaties een proeve van de wet op de maatschappelijke onderneming ter consultatie aangeboden.<sup>32</sup> Aangezien maatschappelijk ondernemen als thema centraal staat in deze oratie, kan ik aan dit voorstel – verder te noemen: de proeve – niet voorbij gaan. Ik ben geen voorstander van deze proeve op dit moment. Eerst zal de discussie over de vorm en de mate van maatschappelijke verankering op normatieve argumenten moeten worden gevoerd: hoe kan men een organisatie maatschappelijk legitimeren? Mijns inziens komt dit wetsvoorstel pas aan de orde als het middenveld er de komende jaren niet in slaagt om de maatschappelijke verankering inhoud te geven. In de tussentijd is wel de hiervoor genoemde voorwaardenscheppende wetgeving noodzakelijk en zou aandacht kunnen worden gegeven aan een poging tot het ordenen van het complexe middenveld.

### De proeve van een wetsontwerp

De proeve is gebaseerd op de rapporten van het wetenschappelijke bureau van het CDA (Investeren in de samenleving, 2005), het advies van De Ru c.s. (2005) en de commissie

32. Brief MvJ, 12 juli 2007, kenmerk 5494615/07/06.

Wijffels (Projectgroep, 2006). De minister stelt voor om een aparte rechtsvorm in het leven te roepen, gelijk de eerdere bepalingen in het regeerakkoord. De minister geeft daarin kort weer welke grondvorm hij voorstaat en welke vragen in de consultatie nader uitgewerkt kunnen worden.

De grondvorm is als volgt:

Een maatschappelijke onderneming wordt een aparte rechtsvorm in het Burgerlijk Wetboek:

- “1. Zij wordt opgericht met het doel maatschappelijke diensten te verrichten. De aard van de diensten is wettelijk onbepaald, maar zij mogen niet bestaan in het doen van uitkeringen aan oprichters, bestuurders, kapitaalverschaffers of andere belanghebbenden.
2. Zij neemt zelfstandig deel aan het rechtsverkeer en heeft volledige rechtsbevoegdheid. Zij wordt opgericht bij notariële akte, door een rechtshandeling van één of meer personen.
3. De rechtspersoon wordt opgericht en bestuurd door een bestuur of een bestuurder. Deze vertegenwoordigt de maatschappelijke onderneming in rechte.
4. De rechtsvorm kent drie organen met onderscheiden bevoegdheden ten aanzien van het functioneren van de onderneming: het bestuur, de raad van toezicht en de belanghebbendenvertegenwoordiging.”

De positie van de onderscheiden organen wordt vervolgens toegelicht. Uiteraard is een goede taakverdeling tussen de organen van groot belang. De belanghebbendenvertegenwoordiging – bestaande uit in elk geval de reguliere afnemers van diensten, maar overigens geregeld in de statuten van de rechtspersoon – is bevoegd om alle informatie te verkrijgen van het bestuur en zij heeft een adviesrecht ten aanzien van de raad van toezicht. Voor het geval er volgens de belanghebbendenvertegenwoordiging sprake is van wanbeleid, heeft dit orgaan het recht om een onderzoek door de Ondernemingskamer van het Gerechtshof te Amsterdam te gelasten (recht van enquête).

De proeve lijkt in de aanbiedingsbrief meer een discussienotitie dan een voorstel. In een tiental vragen aan de maatschappelijke organisaties, zoals de koepels van woningbouwcorporaties, onderwijsinstellingen en de zorg, wordt het beeld gecreëerd dat aanvullingen en veranderingen na discussie kunnen worden aangebracht. Opvallend is dat daarbij ook de rechtspersoonlijkheid als zodanig wordt genoemd (vraag 1). Verder gaan de vraagpunten in op vrijwel alle aspecten van het voorstel (de wijze van benoemen van de leden van de organen, de positie van de raad van toezicht, de positie van de belanghebbendenvertegenwoordiging, de geschillenbeslechting, bevoegdheid tot kwaliteitsverbeterende directieven door de raad van toezicht, de vermogenspositie van de ondernemingen, de rol van de overheid, het verplichtende karakter van de rechtsvorm en de definiëring van de term ‘maatschappelijke onderneming’).

De verdediging van de minister gaat uit van de veronderstelling dat maatschappelijke ondernemingen maatschappelijke ‘pijlers’ zijn die in een ‘klantrelatie’ staan met burgers. Tot de overheid verhouden deze pijlers zich in verschillende soorten van subsidieregels en kwaliteitsregels. De overheid wordt in zijn visie op afstand gebracht door de sterkere rol van de burgers bij de onderneming. Immers, alvorens de overheid tot interventie over gaat zal “de overheid dit bij deze instellingen moeten heroverwegen en motiveren” (Hirsch Ballin, 2007).

### De proeve gewogen

Levert de proeve een bijdrage aan de thematiek van de versterking van het maatschappelijke middenveld? Deze vraag kan op verschillende manieren worden beantwoord. De eerste vraag is (a) of nu duidelijk wordt wat een maatschappelijke onderneming eigenlijk is? Daarna kom ik toe aan (b) de bijdrage van de proeve aan de ordening van het middenveld, (c) de bijdrage aan de governancebeweging en (d) de voorwaarden die in het verdere proces noodzakelijk zijn.

### *Ad a. Definiëring*

In de proeve en de daaraan ten grondslag liggende rapporten bestaat grote overeenstemming over een algemene omschrijving van een maatschappelijke onderneming, doch ontbreekt het aan definiëring. Een maatschappelijke ondernemer is een autonome private non-profitorganisatie, niet gericht op winst(uitkering) (zie ook Blokdijk, 2006). Deze omschrijving geeft de kern wel weer, maar discrimineert bijvoorbeeld niet naar de huidige stichtingen.

De beperking tot niet-winstgerichte organisaties lijkt overigens niet erg consequent noch juist. Ook commerciële organisaties kunnen immers maatschappelijke taken verrichten. De Langlandscode uit het Verenigd Koninkrijk discrimineert wat dat betreft ook niet (Standards, 2004): waarom gebeurt dat hier wel? Men kan in Nederland van een commercieel APK-station toch niet zeggen dat het geen maatschappelijke taak heeft? Levert het Luzac-college, dat in een specifieke onderwijsvraag voorziet, voor rijksdiploma's opleidt doch niet wordt bekostigd, geen maatschappelijke meerwaarde? En de talloze publiek-private partnerships die in de sfeer van infrastructurele werken zijn opgericht, inclusief tolheffende NV's? Het is duidelijk dat gemeenschapsgeld zich niet leent voor winstuitkeringen: maar waarom geldt dit verbod automatisch ook voor de steeds omvangrijker wordende commerciële activiteiten (Bier, 2007)? Bovendien meldt het regeerakkoord toch ook dat de NV Nederlandse Spoorwegen en de NV Luchthaven Schiphol maatschappelijke ondernemingen zijn?<sup>33</sup> Kortom, het doet erg krampachtig aan om het onderscheid tussen privaat en publiek zo strikt te handhaven (Kickert, 2005; Meijerink, 2005).

### *Ad b. Ordening middenveld*

Maatschappelijke ondernemingen kunnen in deze opstelling naar hun aard ook zelfstandig bestuurorgaan of rechtspersoon met een wettelijke taak zijn. Zij zijn altijd privaatrechtelijk van aard. De proeve zou dus een nieuwe complicatie in het ingewikkelde venndiagram betekenen. Wellicht zouden er twee diagrammen noodzakelijk worden: één voor zbo's, rwt's en anderen die wél maatschappelijke onderneming zijn en één voor diegenen die dat niet zijn. Dat zou pas echt een onbevredigend rechtspersonenrecht opleveren (à la Scheltema, 2007). Maatregelen ter ordening van het middenveld vallen weliswaar buiten de specifieke bepalingen van de rechtsvorm van de maatschappelijke onderneming, maar zouden sterk bij kunnen dragen aan de transparantie van het middenveld en daarmee aan het succes van de maatschappelijke onderneming zelf. Complexe venndiagrammen van niet gedefinieerde verzamelingen van organisaties zouden tot het verleden moeten behoren. Dit zou men kunnen bereiken door de volgende wijzigingen in de verschillende wetgeving op te nemen:

- a. De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen regelt wie zbo is en wie niet. Een organisatie met zbo-achtige eigenschappen die niet onder de kaderwet valt is geen zbo meer en dus óf overheid, óf een maatschappelijke onderneming. Een zbo ontleent zijn legitimatie aan de wet en de overheid en is dus geen maatschappelijke onderneming. Een maatschappelijke onderneming ontleent zijn legitimatie aan maatschappelijke verankering, is dus in beginsel niet belast met overheidsmacht en dus geen zbo.
- b. Uit de Comptabiliteitswet 1976 wordt de term 'rechtspersoon met een wettelijke taak' uit artikel 91 vervangen door maatschappelijke ondernemingen met een rijksbijdrage of wettelijke taak. Aan de bevoegdheid van de Algemene Rekenkamer hoeft materieel niets te worden gewijzigd maar de aanduiding 'rwt' is daarvoor in zichzelf niet essentieel. De Rekenkamer moet op basis van haar bijzondere rol in het overheidsbestel in het gehele (semi-)publieke bestel onderzoek kunnen blijven doen (Kummeling e.a., 1999).

33. Tweede Kamer 30 891, nr. 4. Bijlage regeerakkoord 2007: Samen werken, samen leven.

### *Ad c. Bijdrage aan de governancebeweging*

De rol van de overheid blijft in de proeve diffuus nu het wel maatschappelijke organisaties wil ‘regelen’, maar geen enkel inzicht geeft ten aanzien van de verdere terugtrekking van de overheid als gevolg van deze regelingen. Dat is de belangrijkste kritiek van de maatschappelijke organisaties die geconsulteerd zijn (Helder, 2007). De door de minister bepleite balans tussen overheid en instelling is niet ingevuld of onderbouwd. Steen en Hooge merkten al op dat er een verschil is of men naar de maatschappelijke onderneming kijkt als uitvoerder van een taak of als ondernemer en dat in de benadering van de problematiek een duidelijke keuze noodzakelijk is (Steen & Hooge, 2007). De proeve vermeldt hierover niets.

De voorgeschreven scheiding tussen bestuur en toezicht komt overeen met het hiervoor beargumenteerde kenmerk van een maatschappelijke onderneming. Toch zijn hier twee opmerkingen op zijn plaats. De scheiding tussen bestuur en intern toezicht hoeft niet te zijn vormgegeven in een *verplichte* raad van toezicht. Er zijn situaties en (deel)sectoren te bedenken waar dat niet gewenst is: zoals bij kleinere culturele instellingen (zie bijvoorbeeld [www.culturalgovernance.nl](http://www.culturalgovernance.nl)) of kleinere instellingen van primair onderwijs (Hooge en Nijkamp, 2007). De tweede opmerking is dat met deze scheiding niet automatisch een beter bestuur of beter toezicht ontstaat. Daarvoor zijn gaandeweg discussies over de invulling en de onderlinge verhoudingen nodig die bijvoorbeeld periodiek in gedragscodes worden vastgelegd. Het gaat niet om de statische organen, maar juist om het vinden van een spannende dynamiek.

Het meest cruciale aspect van de governanceontwikkeling is de verschuiving van de legitimatie van de overheid naar de maatschappelijke legitimatie door (professionele) stakeholders. De proeve introduceert de belanghebbendenraad als nieuw orgaan, maar organen op zichzelf leiden niet tot verankering: we zoeken een vorm van maatschap-

pelijke dynamiek waarbij de dialoog rond nieuwe verantwoordingsvormen centraal staat. Het wetsvoorstel lijkt deze dynamiek te beteugelen door inflexibele organen met onhandige bevoegdheden (recht van enquête) te voorzien. De belanghebbendenvertegenwoordiging is een selectie van een aantal stakeholders – hetgeen de legitimatie sterk beperkt – met stakeholders die statutair zijn aangewezen, waardoor een deel van de dynamiek direct verloren is. Bovendien heeft dit orgaan bevoegdheden op voornamelijk niet-kwalitatieve aspecten van bedrijfsvoering en organisatie, gelijk de ondernemingsraad of de medezeggenschapsraad. Beide raden begeven zich bovendien op hetzelfde terrein en een ingewikkelde confrontatie zal niet uitblijven (Holzer, 2007). Ook de nieuwe medezeggenschapsstructuur in het primair en voortgezet onderwijs loopt alle risico in een dergelijke confrontatie te kunnen komen, zodra externe belanghebbenden (samenwerkingspartners) van een school andere eisen gaan stellen dan personeel of ouders. Het is nauwelijks denkbaar dat een beroep op de Ondernemingskamer van het Amsterdamse Hof wegens wanbeleid gemotiveerd kan zijn op kwalitatieve aspecten van de maatschappelijke taakuitoefening (Scheltema, 2007; Holtzer, 2007). Uiteindelijk voorziet het voorstel in juridische procedures op het terrein van de bedrijfsvoering, niet op het terrein van de kwaliteit of toegankelijkheid. Het enquêterecht leidt niet tot verankering, doch is slechts een moeizaam conflictbeslechtsingsmodel.

Geconcludeerd moet worden dat alhoewel de proeve wel de goede onderwerpen aansnijdt – zoals het belang van maatschappelijke partners –, de governancebeweging en de maatschappelijke onderneming in de hiervoor behandelde zin te veel wordt beperkt. Organisatierechtelijke techniek laat te weinig ruimte ontstaan voor het verder ontwikkelen van de normatieve vragen van het maatschappelijke fenomeen van de maatschappelijke onderneming.

### *Ad d. Draagt de proeve bij aan de voorwaarden?*

Hiervoor werd stilgestaan bij enkele noodzakelijke randvoorwaarden voor de beschreven governancebeweging. Deze vragen (transparantie, onevenwichtige machtsverhoudingen, bureaucratie) worden niet in de proeve behandeld omdat die onderwerpen zich buiten de directe regulering van de eigen rechtsvorm bewegen. Het is echter zelfs de vraag wat de proeve nu feitelijk toevoegt aan de bestaande situatie van het rechtspersonenrecht. Dortmund meent dat het ontwerp niets toevoegt: “Een Havana voor ieder die mij kan aantonen dat iets wat in het voorontwerp geregeld is, bij de ‘gewone’ stichting niet kan” (Dortmund 2007).

De volgende vraag is: levert de proeve belemmeringen op voor de maatschappelijke onderneming? Dat zou kunnen. Mol wijst op het gevaar van bureaucratie dat ontstaat indien er over en weer formele dansen worden gemaakt tussen organen die de kwaliteit van de dienstverlening niet raken (Mol, 2007 en 2008). Veel ernstiger lijkt het gevaar dat er twee soorten maatschappelijke ondernemingen komen: formele en niet formele. De huidige stichtingen worden immers niet verplicht om aan de zwaardere eisen van een maatschappelijke onderneming te voldoen. Waarom zou een instelling of onderneming in de semipublieke sector die in de rechtsvorm van een stichting is gegoten en die is ingericht met een bestuur, een raad van toezicht en mogelijk zelfs een belanghebbendenraad (cliënten/patiënten) en daar ook voldoende verantwoording en transparantie betracht, anders moeten worden behandeld dan een maatschappelijke onderneming? (Zaman, 2007).

Een derde risico wordt gevormd doordat het idee post zou kunnen vatten dat de verankering van de maatschappelijke onderneming is gerealiseerd, indien men maar een (beperkt samengestelde en formele) raad van belanghebbenden heeft geïnstalleerd (die geen bevoegdheden heeft ten aanzien van de kwaliteit van de dienstverlening). Dat zou een stap terug zijn voor die maatschappelijke ondernemingen die de richtlijnen van het Nationaal Platform Toekomst Maatschappelijke Ondernemingen (NTMO) volgen

(bijkans het gehele middenveld). Ook Wolfson onderstreept juist het belang van nieuwe ideeën en bestaande ontwikkelingen als de visitatie (Wolfson, 2008).

### Conclusies

Er is (nog) geen behoefte aan een nieuwe rechtsvorm maar aan een nieuwe legitimatienorm. Een maatschappelijke onderneming is in de eerste plaats een organisatie – profit of non-profit – die een bijdrage levert aan de oplossing van maatschappelijke problemen of thema’s en daarin op basis van kwaliteit wordt gelegitimeerd door (professionele) stakeholders. Daarmee is de maatschappelijke onderneming in de eerste plaats een maatschappelijk fenomeen en niet logischerwijs een eigenstandige rechtspersoon. De discussie over de normatieve achtergrond van de maatschappelijke onderneming (bijvoorbeeld over de vraag hoe ver verankering kan of moet gaan) zal binnen de sectoren inhoud kunnen worden gegeven. Daarna kan eventueel wetgeving volgen, indien de sectoren er zelf onvoldoende in slagen om de nieuwe maatschappelijke onderneming te realiseren. In de tussentijd is wel wetgeving nodig op de randvoorwaarden van het proces.

# 7

## Conclusies en uitdagingen

Een veld van maatschappelijke organisaties verzelfstandigt zich, komt los van de verslavende legitimatie die de rijksoverheid bood en zal in de komende jaren moeten laten zien dat het de maatschappelijke vragen echt aanmerkelijk beter kan oplossen dan een centrale regie van de centrale overheid. Beschrijven, analyseren, normeren en oplossen van de daarmee gepaard gaande problemen gaat de grenzen van de juridische wetenschap voorbij. Maatschappelijk ondernemen is geen juridische vorm maar een maatschappelijk fenomeen, naast de markt en de overheid. De bijdrage van juristen zou niet een nieuwe juridisch-technische organisatie moeten zijn maar het normatieve debat, met andere disciplines in de sfeer van economische en sociale wetenschappen, over de gewenste voorwaarden en verschijningsvormen.

### Geen rechtsvorm maar een legitimatienorm

Er is geen behoefte aan een nieuwe rechtsvorm maar aan een discussie over de legitimatienorm. Hoe moeten instellingen zich maatschappelijk legitimeren? En tot hoever gaat dat? Welke samenwerkingsverbanden en hoeveel verbanden leveren verankering op? Welke dialoog en welke verantwoordingsvormen zijn straks maatgevend? Welke vragen



stelt de samenleving aan scholen en zorginstellingen als het gaat om multidisciplinaire samenwerking? En om de vraagstelling om te draaien: onder welke omstandigheden zijn non-profitorganisaties bereid om deze verandering aan te gaan en succesvol te maken? Deze vraag is ook internationaal nog veel te weinig in beeld (Stone & Ostrower, 2007).

### Overheid: regel het eigen afscheid!

In de sfeer van de regelgeving zal de overheid het eigen afscheid moeten regelen: voorwaarden creëren waardoor instellingen op zoek kunnen naar verankering en innovatie. De regulering moet worden gezocht in de versterking van transparantie: het ordenen van het maatschappelijke middenveld, maatregelen tegen ongewenste machtsconcentraties (inclusief kartelachtige afspraken) en taakverwaarlozing. De transparantie die aldus kan ontstaan, geeft het middenveld de ruimte, ordent de sturingsconcepten van de overheid en schept helderheid voor burger en bedrijf.

Daarnaast is consequent beleid nodig. Als ik mij beperk tot de sector van het onderwijs, en het voortgezet onderwijs in het bijzonder, dan is daar allereerst de uitdaging voor de overheid om het door minister Van der Hoeven ingezette beleid inzake de autonomie-vergroting in het onderwijs voort te zetten. We zijn de tijd van de Londo-normen met zeer gespecificeerde bekostigingsnormen allang voorbij, maar er is nog voldoende beleidsruimte in het onderwijsproces dat verder gedecentraliseerd kan worden aan anderen (Tijd voor onderwijs, 2008). Het gevaar is anders dat 1040 uur alleen het creatief tellen tot 1040 is en niet meer leidt tot een goed opleidingsjaar.

### Geen marktwerking in het onderwijs

Een derde aspect is het betrachten van voorzichtigheid van marktwerking in de non-profitsector. Wie erkent dat het middenveld een eigen legitimatie heeft, zoals de wetgeving voor de overheid en de markt voor het bedrijfsleven, begrijpt ook dat het middenveld

haar legitimatie niet aan de markt kan ontleen. Het legitimatiezoekende middenveld kan die niet vinden bij samenwerkingspartners om zich heen als er 'pseudo- of quasi-markten' worden gecreëerd zoals de verplichte aanbesteding in de sectoren voor thuiszorg en de Wmo. De door Balkenende (2003) aan de maatschappelijke onderneming gekoppelde vraagsturing zijn van elkaar wezensvreemde bewegingen die kunnen leiden tot fricties. Hiermee wordt het middenveld niet versterkt doch mogelijk juist verzwakt.

### Het middenveld is nu aan zet

De middenveldorganisaties hebben met hun collectieve afwijzing van de proeve (Helder, 2007) de verantwoordelijkheid op zich genomen te laten zien dat zij het echt beter kunnen dan de proeve. In zoverre is de proeve wellicht een impuls voor een nieuw en breed te dragen ambitieniveau: kan het middenveld meer verantwoordelijkheden op zich nemen op het terrein van de nieuwe verzorgingsstaat zoals deze door de WRR wordt gedefinieerd met de termen 'verzorgen', 'verzekeren', 'verheffen' en 'verbinden' (WRR, 2006)? En dan met name de laatste twee: verheffen en verbinden? De onderwijsinstelling zal moeten nagaan welke doelen zij zelf wil stellen en hoe zij invulling en medewerking kan geven aan de politieke agenda die maatschappelijke problemen centraal stelt. Kan de sector in dat kader bijdragen aan de belendende beleidsterreinen? De school zal veel meer dan nu gebruikelijk is, de samenwerkingsrelaties met andere organisaties moeten aanhalen, ook al zijn de belangen niet altijd gelijk gericht. Een maatschappelijke ondernemer is degene die taakoverstijgende professionaliteit ontwikkelt, stomweg omdat maatschappelijke problemen opgelost moeten worden. Het betrekken van externe kritische stakeholders in de verantwoording verankert de school en haar beleid in de samenleving.

De vraag naar de exacte omvang en vorm van de maatschappelijke verankering is daarmee nog niet beantwoord. Scholen en andere maatschappelijke dienstverleners



zouden echter eens kunnen beginnen om met elkaar de dialoog aan te gaan over elkaars activiteiten, de raakvlakken daarbij en de maatschappelijke thema's die daaraan gekoppeld zijn. Men kan vanuit die dialoog de eigen verantwoording ter discussie stellen.

### Cruciale rol voor interne toezichthouders

De raad van toezicht heeft de cruciale taak om toezicht houden op het bestaan van het spanningsveld binnen en rondom de (onderwijs)instelling en de kwaliteit van de publieke dienstverlening (Standards, 2004). De raad – of ieder ander orgaan van intern toezicht – moet vanuit onafhankelijkheid ten opzichte van de bedrijfsvoering waarborgen creëren voor eigen informatieverzorging en maximale transparantie, onder andere ten aanzien van de eigen integriteit (Minderman e.a., 2007). Het functioneren van de raad van toezicht in het geheel van een onderwijsinstelling zou onderdeel moeten uitmaken van visitaties, inspecties of andere prikkelende toetsingsmechanismen.

### De maatschappelijke controller heeft een duidelijke taak

De uitdaging voor de controller van de instelling ligt in het ontsluiten van de ondoorzichtigheid en het integer zoeken naar de maatschappelijke meerwaarde. Transparantie en verantwoording vormen het hart van het governancegedachtengoed (Thomas, 1998) en dit zijn de centrale bijdragen van de controller aan de legitimatie en de verankering. Dat betekent dat de legitimatievraag expliciet onderdeel uitmaakt van diens takenpakket. Controllers kunnen in samenwerkingsrelaties de benodigde transparantie brengen en integere – organisatieoverstijgende (Minderman, 2005a) – informatieverzorging brengen. Zij kunnen de resultaten van de dienstverlening van de eigen instelling én van het maatschappelijke samenwerkingsverband toetsen aan de doelstellingen die instellingen onderling overeenkomen om maatschappelijke problemen op te lossen. Van hen wordt verwacht dat zij de kunst van het definiëren van maatschappelijke doelen en maatschappelijke producten beheersen, ook in de multistakeholder-samenwerkingsverbanden. Dat

maakt hun werk spannender en waardevoller (Van Egten, 2008; Minderman; 2005b en 2008).

### Onderzoek

De meest centrale vraag is: onder welke omstandigheden is een school bereid om die maatschappelijke problemen – onderwijsgerelateerd in brede zin – eigen te maken en op te pakken? Onder welke omstandigheden kan de school zich daarmee legitimeren en zich dus daadwerkelijk afhankelijk maken van het oordeel van partners, conculega's en de samenleving? Wezenlijk is dat de maatschappelijke ondernemer maatschappelijke problemen oplost: uiteindelijk is dat de legitimatie van de hele governanceontwikkeling. Ik hoop in de nabije toekomst – met velen hier aanwezig – zowel theorieën als data te verzamelen over deze ontwikkelingen in het Nederlandse middenveld en in het (voortgezet) onderwijs in het bijzonder. Het onderzoek uit de afgelopen jaren laat zien dat het mogelijk is, maar dat we nog veel meer moeten ontwikkelen (Keerssemeeckers en Kuijl, 2007; Minderman e.a., 2007).

### Tot slot

Governance betekent dat de inhoud van de taakstelling van de reductie van de overheid ook in het verschiep ligt, wellicht een steun in de rug van secretaris-generaal Bekker. Diens werkzaamheden moeten leiden tot een reductie tot 175.200 ambtenaren op rijksniveau.<sup>34</sup> Dat brengt mij uiteindelijk dan toch weer terug bij mijn opening: de 8 promille van mijn naamgenoot. Iedereen voelt wel aan dat deze taakstelling van de rijksoverheid niet de laatste is en misschien houdt dat wel verband met de governanceontwikkeling. Wie weet ligt er dan toch een magische grens bij 8 promille op een bevolking van 16 miljoen: 128.000 ambtenaren?

34. Nota Vernieuwing Rijksdienst, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, zomer 2007, pag. 66: het huidige aantal van 189.000 ambtenaren wordt gereduceerd met 12.800 tot 175.200.

# 8

## Dankzegging

Op de weg naar dit ambt hebben velen mij geholpen en ondersteund.

Ik dank het College van Bestuur van de Vrije Universiteit, het College van Decanen, het Bestuur van de Faculteit der Economische Wetenschappen en Bedrijfskunde en het opleidingsbestuur van de postgraduate opleiding tot controller in de publieke en non-profitsector voor het in mij gestelde vertrouwen. Ik zie het ambt als de mooiste opdracht.

Een bijzonder dankwoord geldt ook voor de CBE-group en dan in het bijzonder Pim Pollen. Zijn idee om een leerstoel op dit terrein te organiseren is een invulling van maatschappelijk verantwoord ondernemerschap. Daarover ging het vandaag niet, maar het tekent wel de rol die de CBE wil spelen in de samenleving. Wie een opdracht krijgt uit de kringen van Pim Pollen, Margareth de Wit, Leo Lenssen en Olaf McDaniel, krijgt een opdracht tot grote creativiteit.

Zes avondcolleges van Marten Burkens in de staatkundige aspecten van de Openbare Financiën hebben bij mij 24 jaar geleden het vuur voor de samenloop van recht,

bestuur en economie losgemaakt. In termen van recht: een legitieme basis. In de termen van de economie: een uiterst doelmatige collegecyclus.

Ik had het geluk twee bijzondere promotoren te treffen die mij mijn eigen en eigenwijze verhaal lieten houden. Met Henk Kummeling werk ik veel te weinig samen om het bijzondere leerproces van de promotie te kunnen doorzetten. Als voorzitter van de kiesraad blijf je aan de knoppen van mijn andere carrière zitten: het is goed om nooit helemaal van jou los te komen.

Niemand heeft zoveel impulsen gegeven voor mijn ontwikkeling als Rien Meijerink. Dat ik op de Vrije Universiteit gedeeltelijk in jouw voetsporen mag treden is een welhaast onmogelijke taak. Ik zal dus nog eigenwijzer moeten worden. De absolute overtuiging dat wij het op veel onderwerpen onderling en met veel mensen oneens zijn, lijkt mij daarbij de juiste insteek.

Ook Raymond Gradus en ik hebben het voordeel dat we vanuit grote verschillen opereren. We komen er te weinig aan toe om de gesprekken echt vorm te geven. Ik hoop op heel veel discussiemomenten, in de overtuiging dat onze visies en kennis tot een bijzonder interessant product zullen kunnen worden gevormd.

De collega's van de postdoctorale controllersopleiding voor de publieke en non-profitsector maken dat ik dagelijks leer. Ik ben heel verheugd dat de samenwerking met Tobias Witteveen in deze leerstoel voorlopig weer verzekerd is. Gloria Wirz, Tjerk Budding, Joke Backer en alle anderen geven mij ook steeds weer voeding tot verdere verdieping, verbreding en verbetering. Dat maakt werken met hen heel bijzonder.

Hooggeleerde Van Egten, beste Caren. Ik kan geen beschrijving maken van alles dat ik en al mijn collega's van jou hebben geleerd. De opleiding zou nooit tot ontwikkeling

zijn gekomen als jij niet jouw schouders er onder had gezet. Wij hebben gedurende enkele spannende jaren gezamenlijk de firma Van Egten-Minderman gerund en intussen is de maatschap fors uitgebreid. Jouw inhoudelijke blik richt zich voortdurend naar voren en naar buiten, hetgeen het zeer inspirerend maakt om met jou samen te mogen werken. Dank voor de afgelopen jaren en wij hebben weer voldoende plannen om de komende vijf jaar mee verder te gaan.

Mijn ouders hebben mij meegegeven wat nodig is om op verantwoorde wijze eigenwijs te zijn. Dat is een familietrekje, zoals u intussen weet. Ik denk veel aan mijn vader: hij was wetenschapper in de biologie gedurende bijna 31 jaar. Ook weer voetstappen waarin ik mij klein voel.

Met Henk Kummeling deel ik de opinie dat een van de mooie kanten van het werk van hoogleraar is, dat het zich heel goed laat combineren met die andere hoofdfunctie, die van vader. Voor Wouter en Dorinde is de professor echter de schoonvader van Tarzan in de gelijknamige tekenfilm van Walt Disney. Ik prijs mij gelukkig dat ik hen samen met Caecilia, van wie ik nog dagelijks leer, mag opvoeden en begeleiden tot weerbare en bewogen mensen.

Recent is Anna gekomen. Uitgaande van de veronderstelling dat zij hier net zoveel had willen zeggen als ik vandaag, is zij niet in de zaal. Dat halen we later wel in.

Ik heb getracht, lieve Mirjam, om onze relatie in termen van governance te vangen. Het is mij niet gelukt. Ik volsta dus met het enige dat echt uit de grond van mijn hart komt: dankjewel. Ik zou niet meer weten wat ik zonder je moest.

Ik heb gezegd.

## Geraadpleegde literatuur

Algemene Rekenkamer, *Jaarverslag 1994*, Tweede Kamer 1995-1996, 24130, nr. 2.

Aucoin, P & Heintzman R., 'The dialectics of Accountability for Performance in Public Management Reform', In: Peters B.G & D.J. Savoie, *Governance in the twenty-first Century, Revitalizing the Public Service*, Montreal: McGill Queens Press, 2000.

Balkenende, J.P., Speech 'Goede diensten, publieke zaak', 30 maart 2005 ([www.minaz.nl](http://www.minaz.nl)).

Balkenende, J.P., Kaptein, M., Kimman E. & Van den Toren, J.P., *Onderneming en Maatschappij*, Assen: Van Gorcum, p. 255 e.v. 2003.

Baud, I. & Dhanalakshmi R., 'Governance in urban environment management: comparing accountability and performance in Multi-stakeholder arrangements in South-India', In: *Cities*, vol. 24, Amsterdam: Reed Elsevier, p. 133 e.v., 2006.

Benn, S. & Dunphy, D., 'New forms of governance: changing relationships between corporates, government and community', In: Benn, S. & Dunphy, D. (eds.), *Corporate governance and sustainability, challenges for theory and practice*, London/New York: Routledge, 2007.

Besouw, S.M. van & Noordman, Th.B.J., *Non-profit governance, zicht op de stand van zaken*, Delft: Eburon, 2005.

Blokdijk, T., 'De maatschappelijke onderneming, een fascinerend werkveld', In: *TPC*, oktober 2006, Den Haag: Sdu Uitgevers, p. 2 e.v.

Bovaird, T. & Löffler, E., *Public Management and governance*, London/New York: Routledge, 2003.

Bovens, M., 't Hart, P. & Peters, B. G. (eds.), *Success and failures in public governance, a comparative analysis*, Cheltenham/Northampton: Edgar Elgar, 2001.

Brandsen, T., *Quasi-market governance, an anatomy of innovation*, Utrecht: Lemma, 2004.

Burger, A. & Dekker, P., 'De grootste non-profitsector ter wereld', In: *ESB*, p. 944 e.v., 1998.

Dijk, P.L. & Ploeg, T.J. van der, *Van vereniging en stichting, coöperatie en onderlinge waarborgmaatschappij*, 4e herziene druk bewerkt door C.H.C. Overes, T.J. van der Ploeg e.a., Gouda: Quint, 2002.

Eeken, A.F. & Pors, W.E., 'Mededingingsrecht in de onderwijssector', In: Ottow, A.T., & Eeken, A.F., *De rol van het mededingingsrecht in gereguleerde markten*, Den Haag: 2001.

Egten, C.A. van & Veldman, W., *De controller in de publieke en non-profitsector*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 2006.

Egten, C.A. van, 'De uitdaging van de public controller, professioneel meedenken in beleid en uitvoering', In: Gradus, R.H.J.M., Minderman, G.D., Budding, G.Tj. & Egten, C.A. van, *De waarde van de public controller, een mirror of excellence*, Den Haag: Sdu Uitgevers, p. 161-179, 2008.

Dagevos, J. & Gijsberts, M. (red.), *Jaarrapport integratie 2007*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2007.

DeLeon, L., 'On Acting Responsibly in a Disorderly World: individual ethics and Administrative responsibility', In: Peters, B.G. & Pierre, J., *Handbook of Public Administration*, London: SAGE, p. 351 e.v., 2007.

Gazley, B. & Brudney, J.L., 'The purpose (and perils) of government-nonprofitpartnership', In: *Non-profit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 36, no. 3, p. 389-415, 2007.

Glasz, J.R., Beckman, H. & Bos J.A.M., *Bestuur en toezicht, Taken Verantwoordelijkheden Aansprakelijkheden van bestuurders en commissarissen*, Nederlands centrum van directeurs, Deventer: Kluwer, 1994.

*Goed bestuur in het MBO* rapport van de onafhankelijke commissie Governance Code BVE, 2008); te raadplegen op [www.bve-raad.nl](http://www.bve-raad.nl).

*Governance in het Onderwijs*, Beleidsnota van de minister van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen, Tweede Kamer 2005-2006, nr. 30 183, nr. 6.

Gregory, R., 'Accountability in Modern Government', In: Peters, B.G. & Pierre, J., *Handbook of Public Administration*, London: SAGE, p. 339 e.v., 2007.

Grijpink, J.H.A.M., 'De public controller kan niet meer om de ketens heen', In: Gradus, R.H.J.M., Minderman, G.D., Budding, G.Tj. & Egten, C.A. van, *De waarde van de public controller, een mirror of excellence*, Den Haag: Sdu Uitgevers, p. 111-120, 2008.

Habermas, J., *The structural transformation of the public sphere*, Cambridge MA: MIT Press, 1989.

Hartley, J., 'Innovation in Governance and Public services', In: *Public Money en Management*, January 2005.

Heineman, M.E.F. en Hubben, J.H., *De anesthesioloog in de medische tuchtrechtspraak 1975-1992*, Reeks Gezondheidsrecht, Nijmegen: 1993.

Hemmati, M., *Multi-stakeholder processes for governance and sustainability*, London: 2002.

Hirsh Balllin, E., 'Het voorontwerp maatschappelijke onderneming', In: *Ondernemingsrecht TVVS*, december 2007.

Hooge, E.H. & Nijkamp, H.J. 'Alternatieven voor het raad van toezichtmodel in het funderend onderwijs', In: *Basisschoolmanagement*, jrg. 20., nr. 8, mei 2007, p. 1-5.

Hooge, E. H., & Steen, S. J., 'De rechtsvorm maatschappelijke onderneming: keurmerk of keurslijf?' In: *NTOR*, jrg. 19, nr. 4, p. 191-206, 2007.

Hout, E. van, Oude Vrielink, M. & Putters, K., 'Governance van lokale zorg en dienstverlening', In: Cornelissen, E.M.H., Frissen, P.H.A. & Kensen, S., *Betoverend bestuur, legitimiteit, vitaliteit en meervoudigheid*, Utrecht: Lemma, 2008.

'Investeren in de samenleving', Wetenschappelijk instituut CDA, In: *Kantelingen*, Den Haag: 2005.

Joldersma, F., Mouwen, C.A.M., Otto, M.M. & Geurts, J.L.A., *Strategisch management voor non-profitorganisatie, koersbepaling, procesregie en metabesturing*, Assen: Van Gorcum, 2001.

Kamarck, E.C., *Government innovations around the World*, Harvard University paper, internetsite Ash Institute, Cambridge MA: 2003.

Keerssemeeckers, M. & Kuijl H., 'Naleving van governance bepalingen bij Nederlandse rijksge subsidieerde hbo-instellingen', in: *TPC*, nrs. 3 (juni 2007), 4 (augustus 2007), 5 (oktober 2007) en 6 (december 2007), Den Haag: Sdu Uitgevers.

Klaassen, H.L. & Hakvoort, J., 'Verrijking van verantwoording bij gemeenten', In: *TPC*, februari 2008, Den Haag: Sdu Uitgevers, p. 6 e.v.

Klamer, H., Dolsma, G. & Braak, J.W. van den, *Perspectief op een participatiemaatschappij, op weg naar een duurzaam sociaal stelsel*, Assen, Stichting NCW, 2005.

Kok, R., 'Intern toezicht bij maatschappelijke ondernemingen', in: *TPC*, februari 2007, Den Haag: Sdu Uitgevers, p. 2 e.v.

Kooiman, J., 'Societal Governace: levels, models and orders of social-political interaction', In: Pierre, J., *Debating Govenance: authority, steering and democracy*, London: Sage publication, p. 138-164, 2000.

Kooiman, J., *Governing as Governance*, London: Sage publications, 2003.

Krouwel, A., 'Semi-concensusdemocratie, zes voorstellen voor democratische innovatie en verdieping in Nederland', In: *De Staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*, WRR-rapport, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2004.

Kummeling, H.R.B.M., Duikersloot, A.P.W., Schagen, J.A. van, Minderman G.D. & Zijlstra, S.E., *Verkenningen van verantwoordelijkheid, onderzoek naar ministeriële verantwoordelijkheid voor het toezicht op zelfstandige instellingen op het terrein van het onderwijs*, Deventer: Kluwer,, 1999.

Lenssen, L., 'Help de leraar verzuipt....!' In: Minderman, G.D. (ed.), *Governance en onderwijs: naar een nieuwe balans?*, Den Haag: Sdu Uitgevers, p. 49 e.v., 2007.

Maeijer, J.M.M., 'Privatisering', In: *Drie Nijmeegse redes, beschouwingen over financiering, enquêterecht en privatisering*, Deventer: Kluwer, p. 65-91, 1998.

McDaniel, O., 'Governance in het Onderwijs: oplossing of een nieuw probleem?', In: Minderman, G.D. (red.), *Governance in het onderwijs: een nieuwe balans?*, Den Haag: Sdu Uitgevers , p. 81 e.v., 2007.

Meijerink, M.H. & Minderman G.D., 'Naar een andere publieke sector', In: *Naar een andere publieke sector, hybriditeit en een andere wijze van publieke taakvervulling*, Den Haag: Sdu Uitgevers, p. 157-161, 2005.

Meijerink, M.H., 'Het einde van de hybriditeit?', in: *Naar een andere publieke sector, hybriditeit en een andere wijze van publieke taakvervulling*, Den Haag: Sdu Uitgevers, p. 17-24, 2005.

Minderman, G.D., *Tweede Kamer en rijksfinanciën, een studie naar parlementaire sturing van rijksfinanciën in Nederland ( The Lower House and Public Finance, a study of parliamentary influence on public finance in the Netherlands,)* Den Haag: Juridische uitgeverij Boom, 2000a.

Minderman, G.D., 'Vier vuistregels voor adequaat toezicht in de publieke sector, over juridische aspecten van het inrichten van toezichtsarrangementen', In: *TPC*, jrg. 1, december 2003, p. 5-9.

Minderman, G.D., 'Nieuwe impulsen voor Public Governance en Public Control', In: *TPC*, jrg. 3, nr. 2, p.46-49, 2005a.

Minderman, G.D., 'Governance in het onderwijs, kans op nieuwe verhoudingen?', In: *TPC*, jrg. 3, nr. 4, p. 2-5, 2005b.

Minderman, G.D., *Hoofdlijnen van het nieuwe recht der Rijksfinanciën*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 2003a.

Minderman, G.D., 'Intern toezicht in de sector van beroeps- en volwasseneneducatie', In: Minderman, G.D. (ed.), *Governance in het onderwijs: een nieuwe balans*, Den Haag: SDU Uitgevers, 2007.

Minderman, G.D., *De duurzame meerwaarde van de controller*, In: Gradus, R.H.J.M., Minderman, G.D., Budding, G.Tj. & Egten, C.A. van, *De waarde van de public controller, een mirror of excellence*, Den Haag: Sdu Uitgevers, p. 151-160, 2008.

Mol, N.P., 'Maatschappelijke ondernemers', In: *TPC*, augustus 2007, Den Haag: Sdu Uitgevers, p. 11.

Mol, N.P., 'Controlinstrumenten voor de publieke dienstverlening', In: Gradus, R.H.J.M., Minderman, G.D., Budding, G.Tj. & Egten, C.A. van, *De waarde van de public controller, een mirror of excellence*, Den Haag: Sdu Uitgevers, p. 133 e.v., 2008.

Moore, M.H., *Creating Public Value*, Cambridge MA/ London: Harvard University Press, 1995.

Mouwen, C.A.M., 'Strategieontwikkeling voor de hybride organisatie', In: Meijerink, M.H. & Minderman G.D. (red.), *Naar een andere publieke sector, hybriditeit en een andere wijze van publieke taakvervulling*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2005.

Natuur en Milieu, Stichting & Staatsbosbeheer, *Ruim baan voor plant en dier*, Utrecht: 2003.

Newman, J., 'Participative governance and the remaking of the public sphere', In: Newman J. (ed.), *Remaking Governance, people, politics and the public sphere*, Bristol: The Policy Press, p. 119-138.

Onderwijsraad, *Democratisering en schaaufactoren in het onderwijs*, Den Haag: 2004a.

Onderwijsraad, *Degelijk onderwijs bestuur*, Den Haag: 2004b.

Onderwijsraad, *Doortastend onderwijstoezicht*, Den Haag: 2006.

Onderwijsraad, *De verbindende school*, advies, Den Haag: 2007.

Osborne, D. & Gaebler T., *Reinventing Government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Reading: Addison-Wesley, 1992.

Peij, S.C., 'Educational ... en andere governance', In: Minderman, G.D. (red.), *Governance in het onderwijs: een nieuwe balans*, Den Haag: Sdu Uitgevers, p. 117-126, 2007.

Pierre, J., *Debating Governance*, Oxford University Press, p. 138, 2000.

Pierre, J. & Peters G.B., *Governance, state and politics*, MacMillan Press, 2000



Prinsen, L.L.M., *Rekenplicht en aansprakelijkheid*, Zwolle: Kluwer, 1995.

Projectgroep, *Rapport van de Projectgroep Rechtsvorm Maatschappelijke Onderneming*, brief van de minister van Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer 18 september 2006. Te raadplegen op internet [www.minjus.nl](http://www.minjus.nl).

Putters, K., *Geboeid ondernemen. Een studie over het management in de Nederlandse Ziekenzorg*, Assen: Van Gorcum, 2001.

Putters, K., Meurs, P.L. & Schulz, J.M., 'Van government naar governance in hybride sectoren', in: Minderman, G.D. (red.), *Governance in het onderwijs: een nieuwe balans*, Den Haag: Sdu Uitgevers, p. 97-117, 2007.

Rabbinge, R., *Voldoende, gezond en veilig voedsel in een leefbare wereld*, oratie uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt als universiteitshoogleraar aan de Universiteit Wageningen op 15 november 2001.

Rhodes, R.A.W., *Understanding Governance, policy networks, governance, reflexivity and accountability*, Maidenhead: Open University Press, 1997.

Ringeling, A., *Het imago van de overheid*, Den Haag: VUGA, 1993.

Rivzi, G., *Improving Access to public services*, Report on the conference The Hague 6-8 november 2007, Cambridge: Ash Institute.

RMO, Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, rapport *Aansprekend burgerschap*, Den Haag: maart 2000.

Rotmans, J., *Transitiemanagement, sleutel voor een duurzame samenleving*, Assen: 2006.

Ru, H.J. de, Burggraaf, J.L. & Spaans, L.A.J., *De maatschappelijke onderneming*, Den Haag: 2005.

Rukato, H. & Osborn, D. (2001) '*Count Us In. Count On Us*', Cochair's Summary, 'UNED Forum. Multi-stakeholder Processes: Examples, Principles, Strategies', International Workshop, New York, 28-29 April, Workshop report, prepared by Jasmin Enayati and Minu Hemmati, URL: [www.earthsummit2002.org/msp/workshop.htm](http://www.earthsummit2002.org/msp/workshop.htm).

Saward, M., 'Governance and the transformation of political representation', In: Newman, J. (ed.), *Remaking Governance, people, politics and the public sphere*, Bristol: The Policy Press, p. 179-196, 2005.

Scheltema, M., 'Het voorontwerp voor de maatschappelijke onderneming: een goed begin, maar nog onvoldragen', In: *Ondernemingsrecht TVVS*, december 2007, p. 587-592.

Simon, M., *De strategische functietypologie, een functioneel denkraam voor management*, Deventer: Kluwer, 1992.

Stone, M.M. & Ostrower, F., 'Acting in the Public interest? Another look at research on non-profit governance', in: *Nonprofit and voluntary sector Quarterly*, vol. 36, no. 3, p. 416-438, 2007.

Talbot, C., 'UK Public Services and Management (1979-2000): evolution or revolution?', In: *The international journal of Public Sector management*, nr. 14, 2001, p. 281.

*Tijd voor onderwijs*, Eindrapport van de parlementaire onderzoekscommissie Onderwijsvernieuwingen, Tweede kamer 2007-2008, 31007, nr. 6.

Toonen, Th., Dijkstra G. & Meer, F.J. van der, *De waarde van de maatschappelijke onderneming geborgd*, rapport uitgebracht aan het Netwerk Toekomst Maatschappelijke onderneming, januari 2003 ([www.ntmo.nl](http://www.ntmo.nl)).

Standards, *The Good Governance Standards for Public Services*, Independent Commission for Good Governance in the Public Services, London: CIPHA en Rowntree Foundation, 2004.



Veld, in 't R.J., *De vloek van het succes, over de ontwikkeling van democratie*, lectorale rede INHOLLAND, Dordrecht: 15 november 2007.

Vijlder, F. de, *Natiestaat en onderwijs*, Den Haag: VUGA, 1996.

Vijlder, F. de, *Governance en innovatiedynamiek in het onderwijs, beweging die het verschil maakt*, lectorale rede Hogeschool van Arnhem en Nijmegen, 2007.

Waal, S. de, *Nieuwe strategieën voor het publieke domein, maatschappelijke ondernemen in de praktijk*, Alphen aan de Rijn: Samson, p. 52 e.v., 2000.

Wereld Commissie voor Milieu en Ontwikkeling, 'Our Common Future' (1987), ingesteld door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties in 1983.

Wolfson, D.J., *Transactie als bestuurlijke vernieuwing, op zoek naar samenhang en beleid en uitvoering*, WRR-uitgave, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2005.

Wolfson, D.J., 'De vorm van de maatschappelijke onderneming', In: *ESB*, nr. 4528, 2008.

WRR, *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, rapport van de Wetenschappelijk raad voor het regeringsbeleid, Amsterdam/Den Haag: Amsterdam University Press, 2002.

WRR, *Maatschappelijke dienstverlening, een onderzoek naar vijf sectoren*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2004a.

WRR, *De Staat van de Democratie. Democratie voorbij de staat*, rapport van de Wetenschappelijk raad voor het regeringsbeleid, Amsterdam/Den Haag: Amsterdam University Press 2004b.

WRR, *Bewijzen van Goede Dienstverlening*, rapport van de Wetenschappelijk raad voor het regeringsbeleid, Amsterdam/Den Haag: Amsterdam University Press, januari 2005a.

WRR, *Vertrouwen in de buurt*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2005b.

WRR, *De verzorgingstaat heroverwogen, over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2006.

Zoontjes, P.J.J., *Inleiding tot de onderwijswetgeving*, Heerlen, Gairle: Elsevier/Open University, 1999.

Zuurmond, J., 'Governance in het onderwijs: de stand van zaken', In: *NTOR*, nr. 4, december 2006, p. 203 e.v.

Zuurmond, J. & Ploeg, J.W. van der, 'Epiloog: zichtbaar onzichtbaar naar beter onderwijs', In: Minderman, G.D (ed.), *Governance in het onderwijs: een nieuwe balans*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 2007.

